

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

<b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES .....</b>	<b>5273</b>
• <i>Réforme de la politique agricole commune - Examen de la proposition de résolution européenne et avis politique du groupe de suivi (publié ultérieurement) .....</i>	<i>5273</i>
• <i>Nomination de rapporteurs .....</i>	<i>5273</i>
 <b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....</b>	 <b>5275</b>
• <i>Audition de Mme Sylvie Bermann, ambassadeur de France en Russie .....</i>	<i>5275</i>
• <i>Projet de loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition du Général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'Armée de terre.....</i>	<i>5286</i>
• <i>Projet de loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition de M. Joël Barre, délégué général à la direction générale de l'armement .....</i>	<i>5297</i>
• <i>Projet de loi 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 - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>5304</i>
• <i>Projet de loi 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 – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>5307</i>
• <i>Projet de loi autorisant la ratification de la convention n° 184 de l'Organisation internationale du travail relative à la sécurité et la santé dans l'agriculture - Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>5310</i>
• <i>Loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition de l'Amiral Christophe Prazuck, chef d'état-major de la Marine (sera publiée ultérieurement).....</i>	<i>5312</i>
• <i>Loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition de M. Jean-Paul Bodin, Secrétaire général pour l'administration (sera publiée ultérieurement) .....</i>	<i>5312</i>
 <b>COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....</b>	 <b>5313</b>
• <i>Politiques de lutte contre la pauvreté - Audition de Mme Valérie Albouy de l'INSEE et de Mme Hélène Périvier de l'Observatoire français des conjonctures économiques .....</i>	<i>5313</i>
 <b>COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION .....</b>	 <b>5325</b>
• <i>Audition de M. Thierry Damerval, président-directeur général de l'Agence nationale de la recherche.....</i>	<i>5325</i>

• <i>Communications diverses</i> .....	5334
<b>COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE</b> .....	<b>5335</b>
• <i>Audition de M. Thierry Dallard, candidat pressenti pour exercer les fonctions de Président du directoire de l'établissement public Société du Grand Paris</i> .....	5335
• <i>Groupe de travail « Lutte contre la pollution de l'air » - Examen du rapport d'information</i> .....	5343
• <i>Désignation d'un rapporteur</i> .....	5353
• <i>Pollution de l'air - Audition de Mme Anne Hidalgo, maire de la ville de Paris</i> .....	5353
<b>COMMISSION DES FINANCES</b> .....	<b>5369</b>
• <i>Projet de loi autorisant la ratification de la convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéficiaires - Examen du rapport et du texte de la commission</i> .....	5369
• <i>Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-1252 du 9 août 2017 portant transposition de la directive 2015-2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur - Désignation des membres pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire</i> .....	5375
• <i>Nomination d'un rapporteur</i> .....	5375
• <i>Impacts de la montée en charge de la contribution climat énergie (« taxe carbone ») - Audition conjointe de M. Alain Quinet, inspecteur général des finances et président de la commission sur la valeur tutélaire du carbone, M. Benjamin Delozier, sous-directeur des politiques sectorielles à la direction générale du Trésor et M. Kurt Van Dender, chef du service de la fiscalité environnementale à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)</i> .....	5376
<b>COMMISSION DES LOIS</b> .....	<b>5391</b>
• <i>Mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme – Audition de M. François Molins, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris</i> .....	5391
• <i>Projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen – Examen des amendements au texte de la commission</i> .....	5402
• <i>Audition de Mme Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté</i> .....	5414
• <i>Proposition de loi portant transposition de la directive (UE) 2016-943 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites – Examen du rapport et du texte de la commission</i> .....	5426
• <i>Proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes – Examen du rapport et du texte de la commission</i> .....	5445

- *Projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen – Désignation de candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire.....* 5457
- *Nomination d'un rapporteur.....* 5457

## **COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES ..... 5459**

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi renforçant l'efficacité de l'administration pour une relation de confiance avec le public.....* 5459
- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la protection des données personnelles.....* 5469

## **COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ÉTAT DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE..... 5479**

- *Audition de MM. Gérard Clérissi, directeur des ressources et compétences de la police nationale, Thomas Fourgeot, chef du bureau des gradés et gardiens de la paix et de Mme Noémie Angel, sous-directrice de la prévention, de l'accompagnement et du soutien.....* 5479
- *Audition du général de corps d'armée Hervé Renaud, directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale, et du colonel Charles Bourillon, adjoint au sous-directeur de la politique des ressources humaines.....* 5495
- *Audition de M. Bernard Cazeneuve, ancien Premier ministre.....* 5501
- *Audition du Dr Gaëlle Encrenaz, docteure en épidémiologie, et du Dr Alain Miras, médecin légiste, maître de conférences des universités, expert agréé par la cour de cassation (sera publié ultérieurement).....* 5517
- *Audition de M. Pascal Lalle, directeur central de la sécurité publique (sera publié ultérieurement).....* 5517

## **COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION ET LES MOYENS DES SERVICES DE L'ÉTAT POUR FAIRE FACE À L'ÉVOLUTION DE LA MENACE TERRORISTE APRÈS LA CHUTE DE L'ÉTAT ISLAMIQUE..... 5519**

- *Audition de M. Mohamed Sifaoui, journaliste-écrivain-réalisateur, dirigeant de la société Terromag (sera publié ultérieurement).....* 5519
- *Audition de Mme Muriel Domenach, secrétaire générale du Comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (ne sera pas publié).....* 5519
- *Audition de M. Hakim El Karoui, président de VOLENTIA (ne sera pas publié).....* 5519
- *Audition du Général Serge Cholley, représentant national principal de théâtre de l'opération Chammal de juillet 2016 à juillet 2017 (ne sera pas publié).....* 5519
- *Audition de Mme Marie-Anne Lévêque, secrétaire générale du ministère de l'éducation nationale, et de M. Xavier Inglebert, préfet, haut fonctionnaire de défense et de sécurité adjoint (ne sera pas publié).....* 5520

- *Audition de Mme Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté (sera publié ultérieurement)..... 5520*
- *Audition de M. Manuel Valls, député, ancien Premier ministre (sera publié ultérieurement) .... 5520*

**MISSION D'INFORMATION SUR LA RÉINSERTION DES MINEURS ENFERMÉS**  
..... **5521**

- *Audition de Mme Véronique Blanchard, Historienne, spécialiste de la justice des mineurs, ancienne éducatrice, enseignante à l'école nationale de la protection judiciaire de la jeunesse (sera publié ultérieurement) ..... 5521*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 16 AVRIL ET A VENIR 5523**

## COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

**Jeudi 12 avril 2018**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

### **Réforme de la politique agricole commune - Examen de la proposition de résolution européenne et avis politique du groupe de suivi (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](#).*

### **Nomination de rapporteurs**

*La commission désigne M. Jean-Pierre Moga en qualité de rapporteur sur la proposition de loi de MM. Rémy Pointereau et Martial Bourquin sur la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs.*

*La commission désigne Mme Dominique Estrosi Sassone en qualité de rapporteur sur le projet de loi n° 846 (A.N., XV<sup>e</sup> lég.) portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.*

*La réunion est close à 11 h 05.*



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

**Mercredi 7 mars 2018**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 05.*

### **Audition de Mme Sylvie Bermann, ambassadeur de France en Russie**

**M. Christian Cambon, président.** – Madame l’ambassadeur, c’est un plaisir de nous retrouver. Nous vous avons connue notamment à Pékin et Londres. Vous êtes à présent en poste à Moscou, et nous nous en réjouissons.

Vous nous avez fait l’honneur d’accepter de venir éclairer nos réflexions, alors que nous sommes à la veille de rédiger en commun avec le Conseil de la Fédération russe un rapport, ce qui ne s’est jamais fait. Cet engagement a été pris par mon prédécesseur, le président Raffarin, et je mets un point d’honneur à le respecter, avec le plein appui du président Larcher.

Je rappelle que notre amitié avec la Russie est profonde, tout autant que nos désaccords, qu’il s’agisse de la question ukrainienne, de celle de la gestion de la crise syrienne, des armes chimiques ou des tentatives de déstabilisation des démocraties occidentales par des actions dans le champ médiatique et le cyberspace.

Nous avons toutefois avec la Russie des relations intenses, à la fois historiques et stratégiques, qui nous ont toujours poussés à vouloir maintenir le dialogue. C’est un signe tangible de cette volonté qui se manifeste à travers la préparation de ce document, d’autant que, comme vous le verrez dans les textes qui commencent à s’échanger entre nos deux parties, un certain nombre de points ne donnent pas lieu à de grandes difficultés.

Notre commission avait publié dès octobre 2015 un rapport destiné à « éviter l’impasse » – je cite là son titre, entre la France et la Russie dans le contexte de la crise ukrainienne. La publication de ce rapport a été le point de départ d’un dialogue qui a été suivi avec beaucoup d’attention par les deux parlements.

Après avoir fait traduire ce document en russe et l’avoir examiné, le comité des affaires internationales, équivalent de notre commission des affaires étrangères, a souhaité en débattre avec nous avant de rédiger son propre texte. Ils nous ont conviés à en discuter en février 2017, à Moscou. Je faisais partie de la délégation alors menée par le président Raffarin.

C’est à ce moment qu’il nous a été proposé de préparer un rapport conjoint, ce que Jean-Pierre Raffarin a accepté, sans ignorer les difficultés de ce genre d’exercice, mais toujours avec la volonté de privilégier le dialogue avec la Russie.

J’en présenterai la teneur le mercredi 28 mars à la commission, en prévision d’une réunion avec la délégation russe, le 5 avril, ici même.

Nous allons donc, madame l’ambassadeur, être très attentifs à vos analyses.

Actuellement dans cette période préélectorale, on évolue plutôt dans le contexte d'un discours anti-occidental émanant de plusieurs responsables politiques russes, illustré notamment par la récente adresse du président Poutine au Parlement.

De quel levier disposons-nous pour faire évoluer la Russie et la rapprocher de nos points de vue – si tant est que cela soit possible ?

Quels sont les sujets sur lesquels il vous paraît envisageable d'avancer et quel peut être concrètement l'apport du Sénat ? Nous ne nous targuons pas de pouvoirs que nous ne possédons pas, mais nous allons essayer de réaliser ce travail de manière constructive.

L'élection présidentielle russe, selon toute vraisemblance, devrait déboucher sur la réélection du président Poutine. À quoi va ressembler cette quatrième mandature, dont on imagine qu'elle sera la dernière ? Ces derniers mois ont été l'occasion d'un renouvellement très important des élites russes, destiné peut-être à enclencher une modernisation de la gouvernance publique, mais aussi, selon certaines analystes, à permettre au président russe de se délester de la gestion des questions intérieures et de se consacrer un peu plus aux dossiers internationaux. Nous conviendrons tous qu'ils en ont bien besoin – dans le bon sens bien sûr !

Peut-on s'attendre selon vous à un changement de ligne du président russe, qui pourrait se montrer davantage enclin à rechercher des succès diplomatiques et à jouer un rôle plus stabilisateur au plan international pour marquer la fin de son règne ? Voyez-vous des signes d'ouverture ou des éléments de continuité ? Ce dernier mandat sera-t-il plus dur que les précédents, ce que d'autres analyses mettent en avant ?

Enfin, ce futur mandat présidentiel s'annonçant comme celui de la transition, comment voyez-vous l'avenir de la Russie et de ses gouvernants sur le plan politique ? Quels sont à vos yeux les risques d'une telle période ?

Merci infiniment, madame l'ambassadeur, d'avoir accepté d'effectuer ce déplacement depuis Moscou.

Vous avez la parole.

**Mme Sylvie Bermann, ambassadeur de France en Russie.** – Merci, monsieur le président.

Je suis très heureuse de vous retrouver aujourd'hui. Je vois ici d'anciens Londoniens. Je pense que, cette fois-ci, il y a moins de risque de se tromper sur le résultat des élections russes, à la différence du Brexit.

Vous avez évoqué la période préélectorale, qui est en effet très intéressante du fait des débats qu'elle génère.

Bien entendu, le président Poutine va gagner. Sont d'ailleurs écartés tous les candidats potentiellement dangereux. Alexeï Navalny est éloigné sous des prétextes judiciaires, et l'on note une tendance à s'en prendre au nouveau candidat du parti communiste, Pavel Groudinine, qui est plus populaire qu'on ne s'y attendait.

Ce dernier n'est absolument pas communiste – c'est un homme d'affaires, un capitaliste – mais il a présenté un programme très communiste. Il compte un certain nombre de soutiens, mais fait l'objet d'accusations de comptes offshore, de corruption, etc.

Certains des candidats ne feront que 1 % ou 2 %, comme Grigori Iavlinski, candidat de l'époque Gorbatchev et Eltsine, Boris Titov, candidat des hommes d'affaires, également envoyé spécial du Kremlin, ou encore Ksenia Sobtchak, la fille de l'ancien maire de Saint-Pétersbourg, ancien mentor de Vladimir Poutine.

On a pensé dans un premier temps que c'est Vladimir Poutine qui avait poussé cette dernière dans l'aventure, afin de donner l'impression d'une élection démocratique. Elle est aujourd'hui plutôt prête à se démarquer, assez critique sur l'Ukraine, la Crimée et, ouvertement, à propos de Vladimir Poutine.

Il est intéressant d'assister à des débats entre « libéraux » et « démocrates », la grande majorité de la population allant de toute façon voter pour Vladimir Poutine. Certains Russes ne connaissent en effet que lui, il est au pouvoir depuis dix-huit ans. Les années 90 et l'époque de Boris Eltsine sont présentées comme une période de chaos, un moment où les magasins étaient totalement vides. Les partisans de Vladimir Poutine, des hommes d'affaires, des membres de l'establishment qui ne sont pas uniquement ses affidés, estiment que c'est lui qui a ramené la stabilité dans ce pays. Sans lui, on aurait connu selon eux des « révolutions de couleur ».

Les « révolutions de couleur », Maïdan, les printemps arabes représentent pour les Russes le chaos où se trouvent précipités les démocraties et le reste du monde. Le seul qu'ils respectent, c'est Xi Jinping, qui pourrait poursuivre l'exercice du pouvoir au-delà de son deuxième mandat. Or les Chinois et les Russes ont actuellement tendance à s'inspirer mutuellement des pratiques les moins démocratiques. .

C'est le cas de la législation concernant les ONG que la Chine, suivant le modèle de la Russie, a adopté récemment. Des réflexions sont en cours à Moscou sur l'isolement possible de l'Internet

S'agissant de l'élection, tous les Russes disent que ce n'est pas le 18 mars qui compte, mais la suite. C'est la question que vous soulevez : s'agira-t-il d'un renouvellement ou d'un resserrement ?

Pour le moment, on assiste au renouvellement des élites. Depuis que je suis arrivée à Moscou, j'ai rencontré plusieurs vices premiers ministres et une douzaine de ministres. J'ai voyagé dans le pays, qui est le plus vaste du monde. J'ai côtoyé des gouverneurs. J'ai vu des jeunes gens dynamiques qui ne sont pas du tout idéologues et qui donnent plutôt une bonne impression.

Le principal problème de la Russie est aujourd'hui économique et tient aux réformes.

Certains se demandent s'il ne s'agit pas en fait d'une période de « stagnation stable », par référence à l'époque Brejnev. Aujourd'hui, la Russie dispose d'un PNB équivalent à celui de l'Espagne, alors que le pays bénéficie de ressources, que la population russe, trois fois plus nombreuse que la population espagnole, est extrêmement éduquée, et que ses scientifiques détiennent de fortes compétences, notamment dans le domaine spatial.

C'est en fait, le secteur des hydrocarbures qui contribue principalement au PNB du pays, dépendant du prix du baril. Ce prix était descendu à 40 dollars l'année dernière. Il est remonté depuis. Les choses vont mieux pour le moment. Le taux de croissance se situe autour

de 1,5 %, le baril coûtant actuellement 64 dollars. L'économie reste cependant extrêmement fragile et beaucoup trop dépendante des hydrocarbures.

Les réformes structurelles n'ont pas été engagées, Vladimir Poutine, dit-on, ayant peur des réactions sociales et des révolutions. Lorsqu'on conduit des réformes, c'est à la marge, même si certains conseillers, comme Alexeï Koudrine, préconisent de véritables changements structurels. Le défi pour la Russie sera sa capacité à diversifier son économie et à la rendre moins dépendante.

Cependant, le secteur agroalimentaire a connu des progrès du fait des sanctions européennes. Vladimir Poutine a en effet adopté des contre-sanctions qui ont très largement visé les Français, mais aussi les Italiens. Du coup, les Russes se sont adaptés. Ils ont aujourd'hui une industrie agroalimentaire de substitution qui fonctionne plutôt bien, souvent d'ailleurs avec le savoir-faire et des investissements français.

De gros contrats ont ainsi été signés, par exemple avec Savencia, pour la fabrication de fromages.

D'autres domaines sont importants. Du discours de Vladimir Poutine du 1<sup>er</sup> mars, tout le monde a retenu les missiles supersoniques, alors que cette intervention comportait une première partie, les deux parties ayant probablement été rédigées par des rédacteurs qui ne s'étaient absolument pas consultés. Le premier doit être le réformateur Alexeï Koudrine, qui a évoqué les réformes économiques et sociales, et surtout l'économie digitale que Vladimir Poutine semble avoir découverte récemment.

Il est ainsi allé rendre visite à Yandex, qui a été fondé un an avant Google, en s'aidant des connaissances de l'Union soviétique dans ce domaine. En Russie, Yandex est totalement dominant et plus précis que Google. Les cartes sont mieux faites et les applications diversifiées et performantes. Dans ce domaine, leur capacité à se développer est grande.

Il est plus difficile de se prononcer s'agissant du système démocratique. Des propositions de réforme du système judiciaire ont été faites afin de le rendre plus indépendant et de consolider l'État de droit. Il est effectivement indispensable de lutter contre la corruption, ce qui est fait actuellement de manière arbitraire. Certains oligarques restent protégés tandis que d'autres sont visés par la justice.

L'autre point important que vous soulevez, c'est celui de la politique étrangère. Que va faire Vladimir Poutine ? Tout le monde affirme que seule celle-ci l'intéresse depuis dix-huit ans qu'il est au pouvoir.

Le problème vient du fait que sa vision du monde paraît extrêmement déformée. Il semble souffrir d'un complexe obsidional évident, considérant l'Occident comme un ennemi. Il pense que le but des Occidentaux est d'empêcher la Russie de se développer. Quand on dit aux Russes qu'il s'agit d'un phantasme, ils demandent qu'on leur prouve le contraire et citent même le déploiement des forces françaises et britanniques en Lituanie.

C'est comme un retour à l'Union soviétique. J'étais en poste à Moscou il y a une trentaine d'années, au moment de la Perestroïka. La logique soviétique qui prévalait avant était : « Eux et nous ». C'était la perception que les Russes avaient du monde, et je crains qu'ils l'aient conservée.

Les Chinois ont eu pour ennemi les Américains, puis les Soviétiques, mais l'Europe constituait une « alliance de revers ». Nous n'avons jamais été ennemis, même si des difficultés sont survenues en raison de contacts au plus haut niveau avec le Dalai-Lama. En Russie, on voit des ennemis partout dans le monde.

La Russie s'est toutefois rapprochée de la Chine ces dernières années, en grande partie pour des raisons économiques et financières, les grands projets ne pouvant plus être financés autrement en raison des sanctions américaines.

Un projet très symbolique, celui de Yamal, avec Novatek et Total, a été inauguré en décembre dernier par Vladimir Poutine. Une usine entière a été construite en trois ans sur le permafrost, ce qui n'est pas aisé. C'est une très belle réalisation, mais les banques françaises n'ont pu la financer. Ce sont donc les banques chinoises qui s'en sont chargées. Les sanctions ont ainsi permis leur entrée en Russie.

Pour autant, les Russes se sentent peu d'affinités avec les Chinois. Ils sont Européens. C'est leur culture, et ils préfèrent négocier avec nous plutôt qu'avec eux. Ils ne les comprennent pas, et les milieux d'affaire en souffrent.

Les États-Unis représentent évidemment l'ennemi. La liste des hommes d'affaires figurant dans le « rapport du Kremlin » du Congrès américain semble copiée du classement Forbes. Cependant, d'autres sanctions qui feront encore plus de mal seraient en préparation et concerneraient des personnes qui ne figurent pas nécessairement dans ledit classement. Les relations seront donc perturbées pendant très longtemps.

Pour autant, les Américains sont très présents en Russie sur le plan économique. Ils ont préservé leurs intérêts, maintenu leur présence, tout en rendant difficile pour les entreprises européennes de s'implanter en Russie.

Par ailleurs, ils conservent des relations très étroites dans certains domaines, comme le contre-terrorisme. Les responsables de la sécurité intérieure, du renseignement militaire et du service de renseignements extérieurs se seraient ainsi rendus ensemble à Washington, en dépit des sanctions. Il existe dans le domaine militaire des relations à très haut niveau – chefs d'état-major, généraux trois étoiles – essentiellement consacrées à la prévention des incidents au sens large. C'est notamment vrai pour la Syrie, où la déconfliction est quotidienne.

On est parfois trop prudent, alors que les Américains, qui sont extrêmement critiques, ont maintenu des canaux avec la Russie...

La visite du Président de la République à Moscou et Saint-Petersbourg les 24 et 25 mai est très attendue. Il existe un « effet Macron » en Russie après l'invitation à Versailles. Un officiel russe m'a dit que son pays s'était trompé en pensant que l'élection de Donald Trump serait favorable à la Russie et que l'élection d'Emmanuel Macron lui serait défavorable. Ils reconnaissent donc s'être trompés et l'on constate une très forte attente de leur part.

Le Président de République est en contact téléphonique très fréquent avec Vladimir Poutine, en particulier au sujet de la Syrie. Ce ne sont pas toujours des contacts très faciles, mais la Russie a accepté le vote de la résolution 24-01 et a déclaré une trêve de

5 heures par jour. Peut-être est-ce insuffisant, mais ceci manifeste leur bonne volonté, même si les forces du régime syrien continuent à frapper.

On dit que l'échec de la phase politique, à Sotchi, a à nouveau ouvert la voie aux armes. La suite va être assez difficile, mais le Président de la République maintient un contact très étroit à ce sujet.

L'autre sujet est l'Ukraine. Pour ce qui est de l'annexion de la Crimée il ne faut pas se faire d'illusions. Les Russes sont très nationalistes et cela a accru la popularité de Vladimir Poutine.

Les sanctions qui ne visent que la Crimée ne nous gênent qu'à la marge. Le plus important aujourd'hui, c'est la situation dans le Donbass. Une porte de sortie apparaît possible avec la mise en place d'une mission de maintien de la paix.

Bien évidemment, on ne renoncera pas aux sanctions parce qu'elles ne fonctionnent pas ou parce qu'elles nous affectent. Les sanctions ont toujours affecté les pays qui les ont adoptées. Cela a été le cas notamment au sujet de l'Iran.

Vladimir Poutine est-il prêt à faire un pas sur le Donbass ? Ce n'est pas impossible. On verra ce que donneront les contacts avec le Président de la République.

Cela permettrait aussi d'offrir aux Européens une perspective de levée partielle des sanctions. On a employé la formule « *Small for small* ». Un début d'acceptation du protocole de Minsk permettrait d'aller dans ce sens.

L'attente est forte dans le domaine économique. La plupart des chefs d'entreprise du CAC 40 – et d'autres – seront présents à Saint-Pétersbourg.

Sur le plan culturel, la mise en place du dialogue de Trianon constitue pour la société civile une idée originale qui repose sur des plateformes numériques en miroir. L'idée est de faire participer des citoyens sur un thème porteur qui peut se décliner de mille façons, celui de la ville du futur. Il serait souhaitable que ce ne soit pas les éternels spécialistes de la Russie en France et de la France en Russie qui interviennent face à face dans le cadre de tables rondes. Ceci existe en Allemagne avec le dialogue de Saint-Pétersbourg depuis environ vingt ans.

On a voulu faire autre chose. Cela donnerait la possibilité à des citoyens de Sibérie ou d'ailleurs d'intervenir sur ce sujet. Il s'agirait d'une relation un peu renouvelée..

Mme Merkel a été affaiblie par le résultat des élections et la mise en place de cette coalition qui n'est pas totalement convaincante. Les relations du Royaume-Uni avec la Russie sont gelées depuis l'assassinat d'Alexandre Litvinenko. S'il est avéré que c'est la Russie qui est coupable cette fois encore dans l'affaire Skripal, ce sera fini. Les relations avec les Polonais et les pays baltes sont également dans l'impasse, et il n'y a pas tellement d'espoir avec les Américains.

La visite du Président de la République suscite donc une forte attente.

S'agissant des relations parlementaires, il n'est rien de pire que de ne pas entretenir le dialogue avec un pays, et de considérer qu'on ne se parle pas compte tenu des difficultés. Il est très important de maintenir une diplomatie parlementaire.

C'est pourquoi je me réjouis de la visite de vos homologues et de l'initiative de rapport conjoint. Le maintien du dialogue est fondamental. C'est une erreur de tout geler.

Il faut toujours se parler. C'est le principe de la diplomatie. Je ne puis donc que vous encourager dans vos démarches.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci pour ce cadrage très intéressant.

Avec mon homologue le président Kossatchev, nous avons défini six chapitres qui couvrent à peu près l'ensemble de nos relations : politique internationale, développement économique, culture, etc., et nous les avons divisés en deux. La partie française est en train de rédiger le corpus de trois chapitres, la partie russe s'occupant des trois autres. Sous chaque chapitre, la partie qui n'a pas été le rédacteur ajoutera ses propres observations.

Je pense que le rôle des parlements, dont la parole est libre, peut être important pour aider au développement de la relation bilatérale avec la Russie.

La parole est aux sénateurs.

**M. Robert del Picchia.** – Madame l'ambassadeur, le président a parlé de rapport commun. Pour moi, ce n'est pas un « rapport commun » mais plutôt un « rapport en commun ». On est assez clair là-dessus. On sait où se situent les frictions – Crimée, Donbass, etc. Notre position est très claire, et proche de celle du Gouvernement.

S'agissant du Donbass, l'idée serait d'avoir une force de maintien de la paix, au sens de l'ONU. Il semblerait que les Ukrainiens soient d'accord avec les Russes sur ce point, même si les modalités ne sont pas encore définies.

On a l'impression que le quai d'Orsay soutient prudemment cette direction. Pourquoi ? Pourtant, cela pourrait faciliter l'application des accords de Minsk et permettre un règlement du conflit.

**M. Joël Guerriau.** – Madame l'ambassadeur, le principal opposant de Vladimir Poutine, Alexeï Navalny, ne pourra se présenter à l'élection. Il appelle à son boycott. Pensez-vous que cela aura un effet sur l'abstention, malgré toute la publicité qui est faite pour pousser les Russes à aller voter ?

Que pensez-vous par ailleurs de l'organisation concernant les observateurs étrangers ? Est-il opportun d'y participer lorsqu'on est invité ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – Madame l'ambassadeur, quel rôle la Russie est-elle susceptible de jouer par rapport à l'évolution libyenne ?

L'accord de Skhirat a été signé le 17 décembre 2015, sous l'égide de l'ONU. L'ensemble des parties prenantes libyennes se sont mises d'accord sur le fait que Favez el-Sarraj serait le chef du gouvernement libyen. Depuis, le Président de la République française a reçu les deux parties prenantes pour signer un accord et envisager des élections en 2018.

Or il se trouve que, depuis, la Russie a accueilli le général Haftar sur le porte-avions Amiral Koznetsov, qui croisait au large de la Libye. Cela signifie-t-il que la Russie compte jouer un rôle particulier en marge des décisions de la communauté internationale ?

**M. Ladislas Poniatowski.** – Madame l’ambassadeur, dites-nous tout sur les relations entre Vladimir Poutine et Recep Erdoğan ! On voit bien la stratégie de Vladimir Poutine pour redevenir un acteur mondial important dans différentes parties du monde, notamment au Proche-Orient et au Moyen-Orient, même si c’est compliqué en Syrie, face à Bachar al-Assad. Avec Recep Erdoğan, on ne comprend pas très bien...

La première armée de l’OTAN reste l’armée turque : tout l’armement de l’ouest est en Turquie. Cela dit, on assiste en ce moment à un numéro de rapprochement assez intéressant : la vente des missiles S-400 à la Turquie est un geste plus que symbolique, un geste très fort. Avez-vous des informations en la matière ?

**M. Olivier Cigolotti.** – Madame l’ambassadeur, vous avez parfaitement planté le décor en matière de relations économiques. Même si la France reste le septième fournisseur de la Russie, le niveau des importations russes n’a cessé de décroître depuis 2014, année des sanctions et des contre-sanctions. Ceci a même concerné des productions qui n’étaient pas touchées par les contre-sanctions.

Pensez-vous que cette baisse soit due à la chute du rouble, à une réelle désaffection pour les productions françaises ou, comme vous l’avez évoqué, à un développement des productions russes ?

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Madame l’ambassadeur, j’aimerais obtenir des éclaircissements au sujet des relations avec l’Iran dans le cadre de la question syrienne, de la rivalité avec la Chine au sujet des voies de transport maritimes dans l’Arctique, où on a l’impression que les tensions s’exacerbent, et enfin de l’entrée possible de la Géorgie dans l’OTAN.

Au sommet de Galles, on avait évoqué les pressions exercées par la Russie sur Mme Merkel et sur la France pour que l’on refuse l’entrée de la Géorgie dans l’OTAN. La Géorgie désire à nouveau y entrer avec force. Quel sera le point de vue russe aujourd’hui ?

**M. André Vallini.** – Madame l’ambassadeur, vous avez fait allusion à la dernière résolution du Conseil de sécurité au sujet de la Syrie et au fait que la Russie n’a pas mis son veto. S’agit-il d’une démarche sincère ou d’un double jeu de Vladimir Poutine ?

**M. Gilbert-Luc Devinaz.** – Madame l’ambassadeur, en tant que président du groupe d’amitié France-Arménie, je suis particulièrement sensible au conflit du Haut-Karabagh. J’aurais voulu connaître votre avis sur le positionnement de la Russie vis-à-vis de ses deux anciennes républiques.

**M. Richard Yung.** – Madame l’ambassadeur, on est frappé par la faiblesse des résultats économiques russes, dont le PIB est de l’ordre de 1 500 milliards d’euros à 2 000 milliards d’euros, soit le dixième du nôtre. Le PIB par tête d’habitant est par ailleurs ridiculement bas. Cela ne peut durer !

Les Russes voient bien à la télévision ce qui se passe dans le reste du monde. Comment l’opinion publique le vit-elle ? Ne risque-t-on pas de se retrouver face au même hiatus qu’au temps de l’URSS, lorsque celle-ci ne pouvait plus suivre l’effort d’armement et l’effort spatial américain ?

**Mme Gisèle Jourda.** – Madame l’ambassadeur, j’aurais souhaité connaître votre analyse par rapport à la position de la Russie au dernier Conseil de sécurité. Le revirement

qu'elle a opéré en ne mettant pas un douzième veto pouvait permettre de nourrir certaines espérances. Or à l'issue de la dernière visite du ministre des affaires étrangères français, on comprend que ce n'est pas si simple, la trêve humanitaire de cinq heures n'étant pas respectée.

Pourquoi ce revirement de la Russie ? Cela s'explique-t-il par les relations entre la Russie et la Syrie, notamment pour faire contrepoids à l'Iran ? Ce changement de pied, même s'il doit tout à la diplomatie, est surprenant.

**M. Christian Cambon, président.** – Madame l'ambassadeur, vous avez la parole.

**Mme Sylvie Bermann.** – Je vais m'efforcer de répondre dans l'ordre des questions. J'ai été directeur des Nations unies. On a toujours utilisé le terme de « maintien de la paix », alors qu'il n'y avait souvent aucune paix à maintenir. C'est pourquoi on aboutit parfois à des échecs. Les OMP sont cependant des configurations multiples.

Le ministre des affaires étrangères était à Moscou il y a quelques jours et a évoqué avec son homologue notre intérêt pour une opération de maintien de la paix dans le Donbass.

Il est vrai que, jusqu'à présent, tout cela n'a pas été très suivi. L'absence sur la scène internationale de l'Allemagne, co-garant du processus de Minsk, n'y a pas aidé.

Les Ukrainiens et les Russes ne veulent pas la même chose. Vladimir Poutine s'est prononcé pour la seule protection des observateurs. Les Ukrainiens désirent voir le maintien s'exercer jusqu'à la frontière. Je pense un compromis possible. Ceci nous permettrait de sortir de l'impasse.

En ce qui concerne le boycott des élections, Alexeï Navalny considère que les candidats d'opposition ont peu de chance d'obtenir beaucoup de voix. Il espère donc qu'on comptabilisera au nombre de ses soutiens à la fois le nombre d'abstentions et les voix de ceux qui ont boycotté les élections à sa demande. C'est sa stratégie. Vladimir Poutine, quant à lui, espère 70 % de participation et à peu près 70 % de résultats en sa faveur.

En ce qui concerne la question libyenne et le fait que le général Haftar ait été reçu sur le porte-avions russe, les Russes désirent parler à tout le monde. Ils avaient apprécié le fait que le Président de la République contribue à un accord, mais la Libye n'est pas un sujet qu'ils évoquent souvent, sauf pour critiquer l'intervention franco-britannique de 2011.

Si l'intervention en Ukraine a mené à une impasse, l'intervention en Syrie, même si nous la critiquons pour des raisons humanitaires, est en fait un succès pour la Russie, qui est de retour dans cette zone. Ils reçoivent tous les opposants, même syriens.

De manière générale – et cela recoupe les questions sur l'Iran et la Turquie – la Russie veut être un allié fidèle. Selon elle, les Américains ont trahi tous leurs amis, à commencer par Hosni Moubarak, en soutenant les révolutions.

Les Russes par ailleurs critiques vis-à-vis de Bachar al-Assad. Ils affirment souvent que ce n'est pas leur ami et qu'ils ne tiennent pas nécessairement au fait qu'il reste au pouvoir, mais ils ne veulent pas le trahir.

Pour l'Iran, c'est la même chose. Ils sont très ennuyés. Ils sont parfois gênés par l'intervention de l'Iran en Syrie, n'ont pas les moyens de le contrer.

Il en va de même à propos de la Turquie, qui ne leur a pas facilité les choses avant la réunion de Sotchi, les Turcs ayant commencé à intervenir à Afrin. En outre, un avion est reparti avec des opposants soutenus par les Turcs. Ils ont donc des raisons d'en vouloir à ce pays. On se souvient aussi de l'avion russe abattu par les Turcs, même s'ils se sont ensuite réconciliés. Certes, la Turquie constitue la principale armée de l'OTAN, mais les Russes devraient fournir à terme des systèmes antiaériens avancés aux Turcs.

On peut considérer qu'il y a ici des contradictions, mais je pense que ce qui anime la Russie, c'est la volonté d'être un véritable acteur au Proche-Orient. La Russie, la Turquie et l'Iran sont les garants du processus de « *deconfliction* » lancé à Astana.

Il y a trois ans, la Russie n'était pas un acteur au Moyen-Orient. Elle l'est aujourd'hui et, ce faisant, est devenue acteur de la scène internationale, très active au Conseil de sécurité.

Pourquoi un tel revirement s'agissant de la résolution concernant la Syrie ? J'ai tendance à penser que l'action du Président de la République et d'Angela Merkel y est pour beaucoup. Ils ont appelé Vladimir Poutine, depuis Bruxelles. Cela n'a pas été facile. La réponse avait été tout d'abord négative. Le Président de la République a été très insistant, et, je crois, a convaincu Vladimir Poutine de voter la résolution.

Je pense qu'il était pour sa part prêt à la mettre en œuvre. C'est ce qui explique cette trêve partielle décidée par la Russie. Je crois que les Russes ne contrôlent plus Bachar al-Assad. La Russie l'a sauvé et lui a permis de conserver le pouvoir, mais cela ne veut pas dire que les Russes peuvent à présent le contrôler. L'idée de Bachar al-Assad, c'est de reprendre la « Syrie utile » et La Ghouta.

Les Syriens font valoir que des missiles sont tirés contre Damas à partir de la Ghouta, même si ceux-ci sont moins meurtriers que ceux tirés en sens inverse. Le désaccord porte sur le fait qu'il s'agit de groupes terroristes. On compte quatre groupes dans la Ghouta, trois groupes salafistes et l'un appartenant à al-Nosra, plutôt minoritaire.

Je pense que les Russes sont plutôt ennuyés par le fait que Bachar al-Assad ne respecte pas la résolution, mais ils ne sont pas en mesure de la lui imposer.

En ce qui concerne la question de l'adhésion de la Géorgie et de l'Ukraine dans l'OTAN, la Russie y est hostile car c'est perçu comme une menace.

Quant au Haut-Karabagh, la négociation dure depuis 25 ans, avec des coprésidents, dont un français. Le dossier n'évolue guère. Moscou entretient par ailleurs d'excellentes relations avec l'Arménie.

Les faiblesses économiques font l'objet de demandes de réformes très fortes des libéraux. Vous avez évoqué l'opinion publique et la télévision : cette dernière est totalement acquise à Vladimir Poutine. Les oligarques ont racheté les chaînes de télévision. C'est une télévision largement de propagande. Il reste quelques journaux écrits libéraux, comme *Novaïa Gazeta*, ou la chaîne *Dodj*, qui n'est désormais accessible que sur internet, ou la radio *l'Écho de Moscou*.

Les Russes croient volontiers ce que dit la télévision. On en a une bonne illustration avec les chauffeurs de taxis à Moscou.

Le problème de la Russie est également démographique. Le pays perd sa population. C'est extrêmement grave. C'est un pays où il y a douze millions de femmes de plus que d'hommes. La proportion est plus forte qu'ailleurs, les hommes mourant assez jeunes, souvent d'alcoolisme.

Je n'ai pas évoqué le sujet du dernier mandat et la question de savoir ce qu'il en sera après. C'est difficile à dire. Beaucoup estiment que Vladimir Poutine est une « boîte noire », et qu'il décidera un peu au dernier moment.

Certaines hypothèses évoquent une transition à la Deng Xiaoping : il garderait le pouvoir sans les fonctions qu'il a aujourd'hui, tout en cherchant à exercer le contrôle.

On a évoqué le renouvellement des élites et les jeunes. Certains pensent qu'il est préférable de désigner comme successeur des jeunes (« les petits-fils plutôt que les fils »), moins pressés d'obtenir le pouvoir que leurs aînés.

J'ai demandé à des chercheurs russes quelle serait la conséquence pour Vladimir Poutine de la décision du parti communiste chinois de maintenir Xi Jinping au pouvoir. La réponse a été que Vladimir Poutine était un juriste, et voudrait respecter les lois. C'est pourquoi il était devenu Premier ministre en laissant la place à Dmitri Medvedev en 2008.

On peut également penser que Vladimir Poutine est également intéressé par son rôle historique, par son héritage. C'est un élément qui entrera probablement en ligne de compte dans ses choix.

Enfin, pour répondre à la question sur l'impact des sanctions sur notre commerce bilatéral, la chute du rouble et la perte du pouvoir d'achat des Russes ont été plus sensibles pour la France que les sanctions. On a toutefois enregistré, dans les derniers mois, 65 % d'augmentation de demandes de visas, alors que les Russes ne venaient plus en France faute de moyens.

**M. Christian Cambon, président.** – N'y a-t-il pas dans la position russe un véritable paradoxe et un message de notre part à faire passer ? La Russie souhaite redevenir une grande puissance mondiale, faire disparaître l'image de Gorbatchev et tous les souvenirs cuisants qui marquent encore les esprits. On a entendu le président Poutine tenir ce discours la semaine dernière encore au sujet du renouveau de la puissance russe.

D'un autre côté, cet État puissance a mis onze fois son veto aux Nations unies. Il a occupé la Crimée au mépris du droit international, a agi comme on le sait au Donbass, et a soutenu l'action de Bachar al-Assad en Syrie. Le monde entier considère que la Russie est coresponsable du massacre des populations de La Ghouta.

Tout ceci, si l'on y ajoute l'agitation régulière entretenue par les minorités russophones dans les pays voisins, ne correspond pas au comportement que l'on attend d'une grande puissance qui veut jouer un rôle comme celui que la France tente de jouer avec ses propres moyens.

Ne doit-on pas conseiller aux Russes, sans vouloir leur donner de leçons, de revoir leurs comportements s'ils veulent retrouver leur rang ?

**Mme Sylvie Bermann.** – Vous avez dit que la Russie voulait redevenir une grande puissance après avoir été humiliée. Je pense que c'est très important pour Vladimir

Poutine, qui a assisté à l'effondrement du régime communiste. Selon son analyse, la Russie sera respectée si elle est forte militairement et si elle est crainte.

Beaucoup de dirigeants veulent être aimés. Ce n'est pas le cas de Vladimir Poutine. Il est essentiellement nationaliste. Cela lui réussit bien sur la scène intérieure, et le fait de susciter la peur ou d'avoir un comportement que nous jugeons négatif ne le touche pas.

Ce n'est toutefois pas une raison pour ne pas leur faire passer votre message . Je crois important de leur en faire prendre conscience.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci, madame l'ambassadeur.

Nous allons essayer de travailler à notre rapport commun, de telle sorte qu'il concoure à l'intensification des relations entre la France et la Russie et prépare la visite du Président de la République, qui est très importante. Les Russes attachent beaucoup d'intérêt aux relations parlementaires, je l'ai dit.

Nous vous souhaitons bonne chance dans la préparation des prochaines échéances.

**Mercredi 4 avril 2018**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Projet de loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition du Général  
Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'Armée de terre**

**M. Christian Cambon, président.** – Général, nous sommes très heureux de vous entendre sur la loi de programmation militaire (LPM).

Cette LPM nous semble meilleure que les précédentes, mais c'est aussi parce qu'elle répond à un contexte international qui s'est dégradé, avec une aggravation et un durcissement des menaces, comme l'a montré la revue stratégique.

Vous nous avez alertés à de nombreuses reprises, notamment lors de votre dernière audition, le 18 octobre, sur l'intensité des engagements de l'armée de terre, qui met à rude épreuve soldats et matériels. J'ai eu l'occasion de me rendre à Gao, au Mali, et de constater moi-même les conditions dans lesquelles nos hommes travaillaient. La LPM apporte des réponses, en mettant les hommes et les femmes des armées au cœur de ses priorités et en prévoyant une accélération de la modernisation d'un certain nombre de matériels indispensables.

Toutefois, cet effort mettra du temps à produire ses effets, qu'il s'agisse de l'accélération du segment médian des équipements de l'armée de terre, tels que le programme Scorpion, ou de l'arrivée dans les forces du HK416. Les soldats risquent de ressentir un décalage entre les annonces et la réalité, pendant de longs mois. Comment gérer cette attente ?

Peut-être pourrez-vous nous dire également quelques mots de la perspective du service national universel. Ce n'est pas votre sujet favori, mais le risque existe, malgré les

assurances reçues, que son financement vienne perturber les fragiles équilibres budgétaires de cette loi de programmation militaire.

**Général Jean-Pierre Bosser, chef d'état-major de l'armée de terre.** – **Monsieur le Président, mesdames et messieurs les sénateurs,** je vous remercie de m'accueillir une nouvelle fois au sein de votre Commission. **Cette audition prend place dans un contexte qui place** chacun devant ses responsabilités. Non seulement parce qu'une loi de programmation militaire engage l'avenir, en fixant un cap, une distance, un tempo. Mais également parce que le constat intellectuel que nous avons fait au moment de la Revue stratégique d'un durcissement et d'un rapprochement des menaces auxquelles nous faisons face se confirme. L'ennemi s'adapte et cherche à remettre en cause notre supériorité, que ce soit par ses modes d'action, ou encore à travers l'utilisation de dispositifs comme les mini drones, ou encore dans l'espace cyber. Sur notre territoire, la menace terroriste persiste. J'ai à ce sujet une pensée pour le colonel Arnaud Beltrame, qui était issu de l'armée de terre.

Monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, notre dernière rencontre a eu lieu le 25 janvier dernier, à Carpiagne, où vous visitiez le 1<sup>er</sup> régiment étranger de cavalerie. Nous vous avons présenté la notion de groupement tactique interarmes. Cette journée a également été l'occasion pour vous d'échanger et de partager le quotidien des soldats de l'armée de terre, ainsi que de toucher du doigt – au sens propre, par exemple lors du tir au HK 416 – les nouveaux équipements qu'ils attendent impatiemment.

Je me réjouis que beaucoup d'entre vous visitent nos forces, dans leurs circonscriptions, outre-mer ou en opérations. Ma génération échangeait moins facilement avec les élus, alors que c'est indispensable pour vous permettre d'appréhender les enjeux auxquels nous faisons face.

Lors de mon audition du 18 octobre 2017, je vous avais présenté ma vision de l'avenir de l'armée de terre, qui s'inscrit dans l'ambition très claire fixée par le Président de la République d'être la première armée de terre européenne, notamment en termes d'équipement.

Je viens vous présenter aujourd'hui mon appréciation de situation sur le projet de loi de programmation militaire soumis à votre examen, qui est la traduction de cette ambition. J'évoquerai également les enjeux que revêt à mes yeux l'entrée en LPM, ainsi que sa bonne exécution.

Mon état d'esprit diffère de celui de mes prédécesseurs lorsqu'ils se sont livrés au même exercice, que ce soit en 2009 lors de l'examen du projet de LPM 2009-2014 ou en 2013 lors de l'examen du projet de LPM 2014-2019. Les chefs d'état-major de l'armée de terre faisaient à l'époque part à votre commission de leurs préoccupations concernant les réductions de capacités et d'effectifs. Aujourd'hui, je fais le constat que ce projet de loi de programmation militaire 2019-2025 confirme une inversion historique, et inscrit dans la durée la remontée en puissance de l'armée de terre. La période qui s'ouvre est donc propice aux bâtisseurs.

Cette loi de programmation militaire est taillée pour faire but en plein centre. Elle est bien calibrée, elle définit un modèle d'armée complet, équilibré et soutenable, visant le cœur de cible des besoins et des priorités de l'armée de terre. J'en tire trois conclusions.

La première est que le chef d'état-major de l'armée de terre que je suis peut se laisser aller à un optimisme raisonnable. Après avoir densifié la force terrestre opérationnelle, je poursuis le renouveau de l'armée de terre, conformément à l'idée maîtresse que j'avais fixée l'année dernière, à savoir que les équipements doivent rattraper les effectifs. La deuxième conclusion est qu'il m'appartient de rapprocher intelligemment et progressivement, les moyens des ambitions. La troisième conclusion est que cette loi de programmation militaire s'inscrit dans la durée et nous donne un horizon pour nous engager sur quatre compartiments de terrain, que je vais maintenant détailler.

Le premier compartiment est la « hauteur d'homme ». Cette loi de programmation militaire place pour la première fois le soldat au centre de la réflexion, et nous fournit de vraies opportunités pour produire des effets rapides améliorant réellement son quotidien. En procédant par cercles concentriques à partir du soldat, cela concerne d'abord sa tenue et son équipement individuel, ce qui n'est pas un enjeu trivial. Je considère qu'une nation qui investit 2 % de son produit intérieur brut (PIB) dans la défense doit être capable de fournir à ses soldats des treillis F3 retardant la flamme à leur taille, ainsi que des chaussures à la bonne pointure.

Viennent ensuite les équipements de protection, tels que la structure modulaire balistique (SMB), le casque de nouvelle génération, puis l'armement individuel, le fusil et le pistolet, lequel date des années 1950 ainsi que les petits équipements d'optique, d'optronique et de communication, indispensables au maintien de notre supériorité opérationnelle.

La vision de la hauteur d'homme s'élargit ensuite aux conditions de vie et de travail ainsi qu'à la rémunération du soldat. La nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) entre donc dans cette boîte, même si son financement n'interviendra qu'à compter de 2021.

La hauteur d'homme concerne également le soutien au sens large, y compris le soutien médical. Les soldats doivent pouvoir bénéficier d'un service de santé aux armées moderne offrant la prévention la plus efficace ainsi que la meilleure qualité de prise en charge en cas de maladie ou de blessure, en garnison comme en opérations extérieures (OPEX).

Enfin, dans cette perspective de la « hauteur d'homme », la famille n'est pas absente. Madame la ministre le disait : « il n'y a pas de soldat fort sans famille heureuse ». C'est pourquoi nous travaillons à ce que le plan d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires débouche sur des actions visibles, concrètes et adaptées aux situations locales.

La partie normative de cette loi de programmation militaire apporte des éléments intéressants, tels que la possibilité d'opérer des relevés signalétiques et des prélèvements biologiques en OPEX sur des personnes susceptibles de présenter un danger pour les forces françaises ou la population. Cela permettra de collecter des informations, avec des finalités strictement militaires, qu'il s'agisse du type de données prélevées ou de leur destination.

Nous prenons note, également, de la possibilité de mobiliser les membres de la réserve opérationnelle soixante jours, voire cent cinquante en cas de nécessité, au lieu de trente.

Enfin, une attention particulière est portée aux militaires blessés en service ou victime d'une affection survenue à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, à travers la

possibilité de les rendre éligible au congé de reconversion sans condition d'ancienneté de service et plus largement.

Deuxième compartiment de terrain, il s'agit d'une loi de programmation militaire de réparation, qui a pour objectif de compenser les lacunes apparues au cours des années précédentes. C'est le cas en matière d'appui feu sol-sol, avec une commande supplémentaire de trente-deux camions équipés d'un système d'artillerie (dits « canons Caesar ») et l'accent mis sur la coordination des intervenants dans la troisième dimension, avec les radars Ground Master 60.

La loi de programmation militaire porte également des objectifs en matière de normes d'activité par type de matériel, afin d'assurer un niveau d'entraînement suffisant. Par exemple, nous considérons qu'un équipage de char Leclerc doit faire 115 heures de pratique dans l'année, que ce soit sur le territoire national ou en déploiement à l'étranger, afin de pouvoir être engagé en opération de façon raisonnable. Aujourd'hui, sur nos matériels blindés majeurs, nous atteignons seulement 60 % de ces normes, et notre objectif est d'atteindre 100 % d'ici 2025. À cette fin, la loi de programmation militaire prévoit un effort sur l'entretien programmé des matériels, avec un effet attendu à la fois sur la régénération des équipements fortement sollicités ces dernières années et sur l'amélioration de la disponibilité technique.

Le troisième compartiment de terrain concerne la modernisation. Cette loi de programmation militaire prévoit le remplacement accéléré du segment blindé médian de l'armée de terre, avec la livraison d'ici 2025 de la moitié des véhicules prévus dans le programme Scorpion – pour « synergie du contact renforcée par la polyvalence de l'infovalorisation » – : Jaguar, Griffon et VBMR. De plus, le projet de LPM contient une légère augmentation des cibles pour s'adapter aux évolutions de la force opérationnelle terrestre. La modernisation concerne également le développement de moyens d'appui directs tels que le véhicule blindé d'aide à l'engagement, le système de franchissement léger, le module d'appui au contact, le mortier embarqué pour l'appui au contact, ou encore le véhicule léger tactique polyvalent. Cette modernisation concerne aussi les capacités de commandement et de conduite des opérations aéroterrestres, ainsi que la modernisation des moyens d'aérocombat, avec la livraison de trente-quatre hélicoptères Caïman, et la mise à niveau des Tigre.

S'agissant du renseignement, les trois premiers systèmes de drones tactiques seront livrés d'ici à 2025, soit quatorze vecteurs aériens, et la commande a été portée à cinq systèmes à l'horizon 2030, ce qui nous permettra de disposer de vingt-huit drones tactiques, renforçant ainsi notre autonomie de décision et notre compréhension de la situation tactique.

Par ailleurs, cette loi de programmation militaire initie la modernisation de notre flotte tactique et logistique, avec un effort porté sur les poids lourds de quatre à six tonnes.

Enfin, la modernisation concerne également la transformation du maintien en condition opérationnelle (MCO), afin de garantir à la fois la meilleure disponibilité, nos besoins de régénération et d'assurer le soutien des matériels de nouvelle génération.

Pour finir, le quatrième compartiment de terrain concerne l'innovation, qui constitue un axe en soi de cette loi de programmation militaire. Il s'agit de nous doter d'équipements de haute technologie afin de faire face aux menaces de demain.

Nous entrons ainsi dans la phase préparatoire de grands programmes futurs, dont le char de combat franco-allemand. L'accent est également mis sur la recherche et le développement, avec une augmentation des ressources consacrées aux études amont, sur lesquelles nous travaillons en commun avec la Direction générale de l'armement (DGA). Celles-ci concernent l'énergie, les nouveaux matériaux, la furtivité, les missiles hypervéloces, les armes laser, la protection cyber ou encore les plateformes de transport. Le programme Scorpion apparaît à cet égard comme un catalyseur de l'innovation, dans une démarche incrémentale qui permettra d'intégrer progressivement de nouvelles technologies au fur et à mesure de leur arrivée à maturité.

De même, le volet innovation doit également permettre d'acquérir de nouveaux équipements, en matière de robotique terrestre et de drones, par exemple, avec le développement de procédures d'acquisition plus agiles et plus rapides.

L'innovation passera également par la transformation numérique, le big data et l'intelligence artificielle, qui ouvrent des perspectives nouvelles dans des domaines très variés allant de la maintenance prédictive à l'aide à la décision.

Enfin, l'innovation n'est pas que technologique. En effet, si la technologie peut créer les conditions du changement, celui-ci est également déterminé par des facteurs humains et organisationnels permettant de marier la rusticité du soldat et la haute technologie. À cette fin, je compte créer un pilier « Innovation » au sein de l'état-major à l'été 2018 ainsi qu'un « *battle lab* » Terre, destiné à capter l'innovation en boucle courte.

Vous me demandez comment nous comptons entrer dans cette loi de programmation militaire. La visée est conforme, mais cela ne suffit pas pour réussir le tir, qui dépend de l'action du doigt sur la détente ! Il s'agit donc pour nous de réussir « le jour d'après » le vote de la LPM. L'état-major est en ordre de bataille pour concrétiser les avancées, afin que les soldats constatent la réalité de cette remontée en puissance. À défaut, vous l'avez dit, nous risquons de subir un effet de ciseau entre les attentes suscitées et la réalité sur le terrain.

L'armée de terre a déjà amorcé sa remontée en puissance. Le modèle « Au Contact » lui donne toute l'agilité et la plasticité requises pour poursuivre cette dynamique. Nous travaillons donc sur un ordre d'entrée en loi de programmation militaire à la manière d'un ordre militaire, comprenant un état final recherché, des lignes d'opération, des objectifs intermédiaires et un phasage temporel. Nous comptons ainsi « entrer en premier » sur deux des quatre compartiments que je vous ai décrits : la hauteur d'homme, ce qui semble légitime pour une armée qui représente 50% des effectifs en uniforme du Ministère, et l'innovation, car l'armée de terre dispose d'une vision prospective unique à travers le document Action terrestre future.

Il nous faut au préalable définir nos ambitions sur tous les segments et pour cela, il est nécessaire de penser différemment. Je vous donne un exemple significatif qui concerne le domaine de l'habillement et des équipements individuels. Notre ambition est de passer d'une logique d'effets épars perçus au gré des missions pour revenir à une logique de paquetage unique et complet perçu dès l'engagement, afin que le soldat soit apte à remplir immédiatement toutes ses missions, en toutes circonstances et sans préavis.

Pour conclure, l'armée de terre est donc favorable à cette loi de programmation militaire. Le moment est enthousiasmant, mais nous savons aussi qu'il nous faudra établir des

priorités et ne pas promettre aux soldats qu'ils auront tout, tout de suite. Les effets se manifesteront dans un laps de temps variable en fonction des priorités que nous aurons choisi et que nous devons expliquer et assumer. Nous avons une responsabilité historique : construire l'armée de terre de nos besoins, celle qui saura répondre aux menaces présentes et à venir.

**M. Cédric Perrin, co-rapporteur pour avis du programme 146 « Équipement des forces ».** – Nous avons un combat à mener pour l'augmentation des crédits attribués aux études amont. Les fournisseurs de l'armée considèrent qu'il est urgent d'augmenter les crédits en recherche et développement afin de capter l'innovation et de l'appliquer à la défense.

Nous avons été sensibles à l'accent que met cette loi de programmation militaire sur l'équipement des fantassins.

La bosse budgétaire 2022 nous inquiète un peu, mais j'imagine que vous n'avez pas de réponse à nous apporter. La montée en puissance prévue est importante, nous verrons dans quel état seront les finances en 2022.

*Quid des munitions ?* Cette loi de programmation militaire accélère la livraison des nouveaux matériels, dont ceux qui découlent du programme SCORPION, mais ne risque-t-on pas d'oublier certaines priorités, comme la reconstitution des stocks de munitions ? L'armée de terre dispose-t-elle de moyens et de fournisseurs fiables en France, afin de garantir notre autonomie stratégique ? Les stocks de munitions ne défilent pas le 14 juillet, ne risquent-ils pas d'être sacrifiés ?

**Mme Hélène Conway-Mouret, co-rapporteuse pour avis du programme 146 « Équipement des forces ».** – Les industriels mettent l'accent sur la préparation de l'avenir, car selon eux, les priorités n'en sont pas clairement définies dans ce texte. Si des manques étaient identifiés, il nous est encore possible de présenter des amendements sur la base de ce que l'on nous dit.

Les industriels du secteur nous disent également que le processus d'acquisition souffre de la rigidité de la commande publique. Qu'en pensez-vous ?

**M. Jean-Marie Bockel, co-rapporteur pour avis du programme 178 « Préparation et emploi des forces ».** – Il importe de surmonter les indisponibilités des matériels, en raison de leur surutilisation en OPEX, au-delà des contrats opérationnels. De ce point de vue, il n'est pas évident d'avancer des prévisions, mais le nouveau modèle MCO Terre est-il bien financé ? Le général Lecointre n'a pas répondu à la question précise des montants en jeu, je vous la pose donc à nouveau. Quel est le chemin de la remontée de la disponibilité technique opérationnelle des équipements terrestres en 2021 et en 2023 ?

Avec Jean-Marc Todeschini, nous travaillons pour recenser les conditions de réussite du service national universel, les pièges à éviter et les manières de protéger la programmation militaire et ses budgets. À ce titre, nous avons rencontré les membres du groupe de travail animé par le général Ménaouine. Maintenir une valeur ajoutée militaire tout en évitant les pièges, c'est la quadrature du cercle. Comment trancher ce nœud gordien ?

**M. Gilbert Roger, co-rapporteur pour avis du programme 212 « Soutien de la politique de défense ».** – J'ai commencé à étudier les lois de programmation militaire avec celle du président Sarkozy, puis celle du président Hollande. Ces textes ne présentent jamais

un monde nouveau, mais constituent une succession d'adaptations plus ou moins réussies. Vous l'avez dit, il faut se mettre en adéquation avec la réalité, en particulier celle que les derniers conflits imposent à nos armées.

J'ai essayé d'être constant, en présentant des amendements et en préparant des rapports portant des critiques positives. Mon premier rapport concernait ainsi les bases de défense et la misère des équipements.

Comment et pourquoi cette nouvelle loi de programmation militaire permet-elle de passer un cap supplémentaire dans le règlement des difficultés que nous connaissons ? Il me semble que cela n'apparaissait pas suffisamment dans vos propos.

S'agissant de la bosse de 2022, elle donne en effet le sentiment que l'on paye beaucoup pour l'avenir, mais pas pour l'immédiat. Je sais que vous êtes soumis au devoir de réserve, mais comment peut-on mettre en adéquation ce choix politique et la nécessité de moderniser les équipements durant les quatre prochaines années ?

**Mme Christine Prunaud, co-rapporteuse pour avis du programme 178 « Préparation et emploi des forces ».** – La LPM prévoit une remontée des effectifs de l'armée de terre à 77 000 hommes. Doter la force opérationnelle terrestre de 11 000 hommes supplémentaires est un défi en termes de préparation opérationnelle. Vous avez annoncé devant l'Assemblée nationale qu'il serait impossible de lancer une nouvelle OPEX de grande envergure avant l'été 2018. Dans le cadre de la prochaine LPM, est-on assuré de ne plus se heurter à un tel obstacle ? La préparation opérationnelle, on le sait, a été une variable d'ajustement de la précédente LPM pour satisfaire des contrats opérationnels poussés au-delà du modèle de préparation...

**M. Dominique de Legge, rapporteur spécial de la commission des finances.** – Cette LPM inverse la tendance des deux précédentes en prévoyant une remontée en puissance, sans oublier la condition militaire, ce dont on ne peut que se réjouir. Vous avez dit, et je vous rejoins, que c'était une loi de réparation : c'est une forme d'aveu... On sait en effet ce qu'est devenue la précédente loi de programmation : un engagement très supérieur à ce qui était prévu, et des moyens par conséquent très inférieurs à ce qui était nécessaire. À engagement inchangé, ce texte permettra-t-il de financer ce qui est nécessaire et de réparer ce qui doit l'être ? Le maintien en condition opérationnelle (MCO), des hélicoptères en particulier, nous préoccupe. Je me méfie des réformes de structure et de procédure qui nous sont annoncées : à elles seules, de telles réformes permettent rarement de régler les problèmes de fond.

**M. Philippe Paul.** – Lors de nos visites de terrain, nous avons été surpris par les conditions de vie des militaires – dans les différentes armées. Vous avez évoqué les propos de Jean-Yves Le Drian sur les moustiquaires : ces problèmes ne sont pas anecdotiques, alors que l'on parle de plus en plus de la condition des militaires et des problèmes de fidélisation. Les conditions de vie de nos militaires devraient être meilleures ! À Djibouti notamment, nous avons vu des bâtiments dans un état lamentable. Je vous ai apporté une photo pour l'attester ! Mais c'est le cas dans bon nombre d'unités ! J'espère que les crédits fléchés vers l'amélioration des conditions de vie des militaires seront à la hauteur.

**M. Olivier Cigolotti.** – Le concept de base de défense a créé une rupture d'avec le triptyque un chef, une mission, des moyens. Votre précédent ministre de tutelle avait jugé sa mise en œuvre un peu rapide ; le Haut conseil d'évaluation de la condition militaire a

estimé qu'elle était susceptible de désorganiser les unités de soutien. Faut-il revenir sur ce concept ? Accélérer sa mise en œuvre ? Passer de 51 bases de défense à un nombre inférieur ?

**Mme Sylvie Goy-Chavent.** – Certains soldats disent devoir s'acheter sur Internet des gilets pare-balles aux normes avant de partir en OPEX. La protection efficace de nos militaires me paraît être une exigence basique, et je note votre volonté d'améliorer leur équipement. De telles pratiques, choquantes, nuiraient en outre gravement à l'image de notre armée. Sont-elles avérées ?

**M. Jean-Marc Todeschini.** – La durée annuelle maximale d'activité dans la réserve opérationnelle, déjà identifiée comme un élément de résilience, passera de 30 à 60 jours. Comment cela modifiera-t-il son activité ? Le spectre de ses missions sera-t-il élargi ? Va-t-on vers la constitution d'unités de réserve ou continuera-t-on à intégrer les réservistes dans les unités opérationnelles ?

**M. Ladislav Poniatowski.** – Lorsque le général de Villiers a claqué la porte, il ne l'a pas fait silencieusement, il a dit pourquoi : car il n'avait pas les moyens d'assurer la sécurité intérieure et extérieure, et avait listé à l'appui de son analyse tout une série de manques, en termes d'équipements, de modernisation, de besoins d'entraînement, etc. En haut de sa liste, ce qui manquait le plus à l'armée française selon lui : les infrastructures. Or le mot infrastructure revient rarement dans les discours officiels : je ne l'ai pas entendu dans la bouche de la ministre, ni dans la vôtre...

**Mme Isabelle Raimond-Pavero.** – Je sais que le sujet des blessés est majeur pour le Chef d'état-major de l'armée de terre. Des blessés physiques, il y en aura encore de nombreux à l'avenir, hélas. Il faut les distinguer des syndromes post-traumatiques et des victimes de blessure morale. Pour préparer l'avenir, une structure financière et politique de soutien serait utile. Quels outils et quels moyens seront mis en place ?

**Général Jean-Pierre Bosser.** – L'inversion de tendance doit entraîner de nouvelles synergies entre la DGA, l'industrie et l'armée de terre. Dans la période précédente, si la DGA et les industriels étaient proches, l'armée de terre n'était guère visible, sauf sa Section technique (STAT) en charge de l'expérimentation et de l'évaluation des matériels. Je souhaite désormais que l'armée de terre prenne toute sa place dans l'équipe, afin que nous puissions travailler ensemble et marcher du même pas. Ce nouveau modèle et ces nouvelles synergies seront d'ailleurs au cœur du prochain salon Eurosatory, en juin. Le DGA, le président du GICAT et moi-même nous exprimerons ensemble au cours d'une table ronde au sujet de nos attentes à l'égard de la LPM. J'attends beaucoup, pour ma part, de la DGA en matière de développement et d'innovation, des sujets sur lesquels les précédentes LPM étaient presque muettes pour l'armée de terre. Des industriels, j'attends une certaine capacité à tenir le rythme et les objectifs de la LPM. Surtout si c'est le même qui reconstruit les Véhicules de l'Avant Blindés (VAB) aujourd'hui et qui construira les Griffons demain : il doit y avoir une vraie réflexion sur cette transition. C'est la raison pour laquelle j'ai entamé une série de visites : j'étais il y a quinze jours à Fourchambault chez RTD et j'irai bientôt chez Nexter pour échanger avec les cadres et les ouvriers qui y travaillent.

Les industriels nous reprochaient ces dernières années de manquer de visibilité, sur le plan financier ou sur le plan des projets. L'inversion de tendance dépendra donc de la combinaison de ces trois facteurs – l'ambition, la capacité industrielle et le financement –, car nous marcherons au pas du plus lent. On ne peut pas reprocher au Président de la République ou à la ministre d'afficher des ambitions dépassant la durée du quinquennat, car une remontée

en puissance de la nature de celle qui est amorcée ne peut pas être envisagée seulement sur trois ou cinq ans. Sans profondeur, nous perdrons en puissance et disperserons nos efforts. C'est un pari sur l'avenir. L'histoire dira si nous réussissons.

Les munitions légères de l'armée de terre sont compatibles avec les munitions de nos alliés. C'est d'ailleurs selon ce critère que nous avons choisi le HK416. Nous avons également adapté les stocks tels que nous les avons définis au lendemain de la guerre froide pour les dimensionner au juste besoin de nos contrats opérationnels.

À l'inverse de l'armée de l'air et de la marine, l'armée de terre n'a pas l'intention de mener un plan de transformation à l'occasion de cette entrée en LPM. Je tiendrai le même discours demain à l'ensemble des chefs de corps que je réunis à l'amphithéâtre Foch de l'école militaire. Notre cadre nous permet d'entrer en LPM de manière performante : un document dit « Action terrestre future » fixe nos ambitions tactiques sur les dix à quinze prochaines années ; le modèle opérationnel « Au contact » rend notre armée plastique, agile, capable d'absorber la densification ; le programme Scorpion catalyse le renouvellement de notre outil opérationnel à partir du segment médian ; sur le plan du commandement, j'ai fait réécrire « L'exercice du commandement » et je prépare la deuxième édition de « L'exercice du métier des armes ». Bref, nous avons un cadre nous permettant d'orienter l'action, d'organiser, d'outiller et de commander notre armée de terre. Nous sommes donc en mesure d'exécuter la LPM.

Le Président de la République a fixé l'objectif d'être la première armée européenne. Je travaille à en identifier les critères : modèle d'armée complet ; masse suffisante nous permettant d'intervenir sur notre propre sol, en Europe centrale ou méridionale, voire sur plusieurs théâtres en même temps ; esprit guerrier, qui permet par exemple de vivre à Djibouti dans des conditions difficiles, ou qui nous rend capable de payer, militairement ou politiquement, le prix du sang ; force d'innovation et équipements de quatrième génération, qui confèrent la supériorité opérationnelle – combattre jour et nuit sans interruption, aérocombat, etc. ; capacité à générer ou intégrer des coalitions enfin. Ce dernier critère est rempli : nous le constatons tous les jours en Afrique, et notre Corps de réaction rapide-France a été certifié par l'Otan. Je suis par conséquent raisonnablement optimiste sur le fait qu'en 2019, l'entrée dans la LPM se fera d'abord par la hauteur d'homme et l'innovation. Aujourd'hui, ne manque que la capacité à acquérir des matériels de manière rapide et agile pour conserver une supériorité sur l'ennemi. Perdre, comme ce fut le cas au Levant, deux hommes des forces spéciales du fait d'une sous-munition larguée par un drone qui s'achète dans le commerce, mais que nous mettons un an à acquérir, révèle une forme de décalage.

Le projet de transformation du MCO terrestre que nous mettons en œuvre a pour objectif de bien différencier d'une part la maintenance opérationnelle qui produit de la disponibilité technique, et qui est réalisée dans les régiments du matériel et par des militaires pouvant être déployés sur le terrain, capables de changer une pale d'hélicoptère en plein désert ou un moteur à Gao ; d'autre part la maintenance industrielle, qui vise à régénérer nos matériels, notamment lorsqu'ils rentrent d'opération. Cette maintenance industrielle peut être réalisée soit par des capacités étatiques, soit par des industriels privés. En l'occurrence, nous allons compenser les départs à la retraite dans la maintenance industrielle étatique par un recours accru aux capacités de maintenance industrielle privée, une manœuvre que nous appelons le « délestage », pour un montant évalué à 350 millions d'euros entre 2019 et 2022, afin d'atteindre le modèle cible en 2025. La ministre vient de nous confier un mandat sur le MCO terrestre, comme cela a été fait pour le MCO aéronautique. Je compte en profiter pour

attirer son attention sur la nécessité de réussir cette manœuvre dans le bon cadre espace-temps pour arriver à l'état final recherché.

L'armée de terre n'a aucun problème de principe avec le service national universel, ni d'ailleurs avec la jeunesse, avec laquelle nous sommes au contact au quotidien. Mais je suis partagé entre la nécessité de faire quelque chose pour notre jeunesse – le service militaire adapté et le service militaire volontaire, que j'ai créé après accord du président Hollande, y contribuent – et l'inquiétude d'être percuté par une masse qui fait dix fois notre poids – car 800 000 hommes et femmes, c'est dix fois l'armée de terre ! Notre armée de terre, 22 ans de maturité professionnelle, reconnue dans le monde entier, est devenue un label – je pense aux forces spéciales, aux forces conventionnelles, à l'aérocombat. Notre crainte est de voir cet outil disparaître sous l'effet du nombre. Le Président de la République a eu lors des vœux des mots rassurants, précisant que le projet serait interministériel et ne rognerait pas sur les crédits de la LPM. En toute hypothèse, il sera lourd et aura sur l'armée de terre un impact supérieur à ce que l'on imagine.

Vous avez eu raison de retracer l'historique des LPM. Aucune n'a été appliquée comme elle aurait dû l'être. En mettant le soldat au centre de la prochaine, un cap est franchi. Les précédents textes parlaient beaucoup de gros objets, de sous-marins nucléaires, d'avions de chasse, de porte-avions, jamais du soldat. L'innovation est aussi une composante nouvelle de cette LPM. Elle évoque enfin aussi de manière inédite le segment médian de notre outil, le plus engagé depuis vingt ou trente ans puisqu'il sert à faire la guerre tous les jours.

Comment procéder en attendant qu'elle porte tous ses effets ? Je mise sur un certain nombre de projets ayant des effets physiques à haute valeur ajoutée, concernant par exemple la protection du soldat, ou sur des éléments plus psychologiques, actionnables immédiatement. Par exemple : la tenue de sport, qui est dans l'armée de terre une tenue de préparation opérationnelle. En opération, lorsque l'on enlève sa tenue de combat, on se met en tenue de sport. Tout est prêt pour acquérir une nouvelle tenue de sport plus moderne et adaptée ; ne manquent que les fonds. C'est aussi vrai pour les casques composites, les gilets, ou les pistolets automatiques : si l'on veut changer demain le pistolet MAC 1950, nous avons sur étagère une variété d'autres pistolets qui équipent déjà nos forces spéciales ou d'autres forces armées – tels les policiers monégasques. L'armée de terre française est en effet l'une des moins bien équipées en pistolets automatiques. Rapportés au 1,8 milliard d'euros supplémentaires que l'on attend chaque année, 30 millions d'euros pour de nouvelles tenues de sport représentent moins de 2%.

L'augmentation de format de la force opérationnelle terrestre de 11 000 hommes a constitué un effort majeur, qui n'a pas été atteint instantanément. Il a fallu deux ans à l'armée de terre pour augmenter ses effectifs, ce qui a demandé un effort majeur de recrutement et de formation. En matière d'entraînement, comme nous l'avions annoncé, nous serons revenus à l'été 2018 au point où nous étions au moment de l'entrée au Mali de la brigade Serval.

Le MCO aéronautique est un sujet de fond. Le problème est double : industriel et financier. L'architecture générale du soutien industriel devait être revue ; il fallait aussi voir si l'accès aux pièces détachées et le renouvellement des stocks ne jouaient pas sur la disponibilité des appareils. La création de la Direction de la maintenance aéronautique témoigne de la priorité donnée aux questions de la gouvernance et de la maîtrise d'ouvrage étatique, ainsi qu'à la coordination entre les armées et les industriels. Le général Lanata vous répondra mieux que moi sur ces questions, mais n'éludons pas l'aspect financier.

Nous avons proposé une évolution de la cartographie des bases de défense, pour que la carte des services corresponde à la carte administrative, et pour resserrer le maillage, dans un souci de performance. Nous avons proposé à la ministre une carte à 45 bases, une autre à 38. Son choix dépendra d'une part de l'attention portée au personnel, car dans le cadre d'une remontée en puissance, personne ne comprendrait que l'on rogne sur la présence territoriale ; d'autre part, de la prise en compte du commandement territorial, car avec Sentinelle, les officiers généraux en charge des zones de défense commandent directement les chaînes fonctionnelles plus qu'ils n'en assurent la simple cohérence.

Je regrette l'achat de matériel sur Internet. J'espère que cela a de moins en moins de raison de se produire. Car j'ai la faiblesse de penser que les matériels que nous achetons à nos soldats leur conviennent, en termes de protection et d'ergonomie. S'agissant des équipements qui concourent à la protection de nos soldats en opération, je crois même pouvoir dire que plus aucun achat ne s'impose. Je ne pourrai en revanche jamais interdire aux soldats l'achat de poches à accrocher à leurs gilets de protection pour ranger un téléphone ou des affaires personnelles, cela fait partie du côté coquet de certains... Le HK416 dispose de rails permettant d'installer des optiques et autres accessoires, ce qui n'était pas le cas du Famas. Il existe une exception à cela : l'achat de 1 800 lunettes de glacier pour les troupes alpines entrant dans le cadre du code des marchés publics, il faut six mois pour les obtenir ; le moins-disant étant souvent privilégié, la qualité n'est pas toujours au rendez-vous, ce qui pousse les soldats à aller le weekend chez l'opticien du coin... Les yeux de nos soldats méritent pourtant des lunettes de qualité.

L'armée de terre reste attachée aux unités de réserve intégrées. En autonomie totale, elles coûteraient plus cher et seraient moins performantes. Ce qui n'exclut pas quelques unités particulières, telle l'unité de réserve qui se trouve en région parisienne, parce que nous avons la capacité de les soutenir.

Tous mes prédécesseurs ont signalé l'écart entre l'ambition et les moyens dégagés pour la concrétiser. La remontée en puissance nous donne l'opportunité de resserrer cet écart. Sur l'infrastructure en revanche, rien n'est résolu. Si celle qui abrite nos matériels futurs est au rendez-vous, l'infrastructure opérationnelle et l'infrastructure de vie courante sont encore insuffisamment financées. En matière d'entretien, les sommes dévolues par mètre carré de surface de nos emprises demeurent notoirement insuffisantes.

Les blessures physiques et les syndromes de stress post-traumatiques sont souvent évoqués. On parle moins des blessures morales, un syndrome de conflit intérieur qui se traduit par des sentiments de honte, de culpabilité, de perte de sens ou de foi. Or la population des blessés s'élargit. Je suis moi-même très attentif au soutien des blessés, et la cellule d'aide aux blessés de l'armée de terre est très active en matière de soutien aux familles et d'aide à la reconstruction des blessés – par le sport, par l'emploi. Je tiens même à accentuer cette action par la création d'un fonds de soutien adossé à une fondation. La partie normative, du projet de LPM qui reconnaît un véritable soutien à nos blessés en service, est primordiale. Le 23 juin prochain, la veille de l'anniversaire de la bataille de Solférino, je vous convie à la deuxième Journée nationale des blessés à l'hôtel national des Invalides. Un lever des couleurs commun avec le service de santé des armées ouvrira la journée au Val-de-Grâce ; il sera suivi d'un cross ludique à pied ou en vélo pour rejoindre les Invalides, où se tiendra enfin un rassemblement destinée à présenter les dernières innovations en matière de soutien aux blessés – des prothèses aux actions associatives. Le thème choisi cette année pour cette journée nationale des blessés sera : « ma famille est ma force ».

**M. Christian Cambon, président.** – Merci de la précision de vos réponses. Nous avons constaté au Mali l'importance du soutien à accorder aux blessés. Le Sénat sera très vigilant sur la tenue de ces engagements. Rien ne serait pire que de susciter des espoirs et de les décevoir. Alors que nos armées viennent de vivre des moments particulièrement douloureux, nous renouvelons aux soldats notre soutien, notre confiance et notre amitié. La représentation nationale est à leur côté.

### **Projet de loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition de M. Joël Barre, délégué général à la direction générale de l'armement**

**M. Christian Cambon, président.** – Monsieur le délégué général, nous nous réjouissons de vous recevoir à l'occasion de l'examen de la LPM. Vous avez pris vos fonctions en août dernier, après un parcours brillant notamment dans le domaine aérospatial et celui du nucléaire, et vous avez été d'emblée saisi de la préparation de la LPM : la DGA va être naturellement très mobilisée pour son succès.

D'abord, par l'importance portée à l'acquisition de nouveaux matériels. Nous vous entendrons avec intérêt sur le rythme d'acquisition, puisque l'étalement dans le temps risque de susciter des espoirs déçus. Puis, par l'importance portée à l'innovation : la LPM prévoit de porter à 1 milliard d'euros par an les crédits des études amont. Vous nous direz quel sera le rôle de la DGA dans ce cadre. Enfin, par l'importance de la coopération avec nos partenaires, qui est peut-être le pari le plus audacieux de cette LPM. Vous avez reçu la semaine dernière votre homologue britannique. Nous serions très intéressés de recueillir votre sentiment sur l'état de notre coopération avec les Britanniques, sous le double effet du Brexit et d'éventuelles coupes budgétaires parfois évoquées outre-Manche, car le Royaume-Uni est le seul pays européen à disposer comme nous d'une armée complète. Quelles sont, selon vous, les perspectives de coopération avec l'Allemagne ? Beaucoup d'entre nous s'interrogent sur le risque de difficultés politiques au moment de l'exportation des matériels.

La ministre vous a chargé à votre nomination de l'important chantier de la réforme et de la modernisation de la DGA : il sera intéressant que vous nous fassiez le point sur ce sujet.

Nous comprenons bien qu'il a fallu faire des choix dans cette LPM, mais ne pensez-vous pas qu'il y a une lacune en ce qui concerne les hélicoptères ? Le CEMAT nous en a parlé, tout comme le rapporteur de la commission des finances. Comment avance le dossier de l'ASN4G, successeur de l'ASMPA ? Où en sommes-nous sur les plans techniques et financiers et en termes de calendrier ? À partir de 2020, il est prévu de rénover l'ensemble de notre arsenal nucléaire.

**M. Joël Barre, délégué général pour l'armement.** – Merci de votre accueil. Dans cette LPM 2019-2025, je peux vous donner les caractéristiques majeures du programme 144, qui finance les études amont, et du programme 146, qui porte sur l'équipement des forces, et dont nous partageons la responsabilité avec l'état-major des armées.

Le programme 144 enregistrera une hausse significative des crédits consacrés à l'innovation, puisque ceux-ci, qui s'élèvent en moyenne à 730 millions d'euros par an, devront atteindre un milliard d'euros en 2022, et seront maintenus à ce niveau ensuite. Pour quoi faire ? D'abord, pour investir dans la maturation des technologies nécessaires aux systèmes d'armes du futur – par exemple, l'ASN4G, que vous avez cité. Puis, pour nous ouvrir à

l'innovation civile, afin de capter les nouvelles technologies qui y surgissent en matière de numérique, de robotique, d'intelligence artificielle ou de traitement des données. Pour introduire ces innovations dans nos matériels, nous devons réaliser des démonstrateurs technologiques.

La ministre a annoncé la création d'une agence d'innovation de la Défense, sur laquelle nous travaillons. Il s'agit de fédérer les initiatives de la DGA et celles des armées et du SGA, et de redynamiser les outils d'expérimentation existants, comme le DGA Lab, créé en 2016 pour rapprocher les innovations militaires et civiles de leurs utilisateurs au sein des forces armées, qui sera élargi à tout le ministère.

Le programme 146, lui, verra une hausse significative de la ressource par rapport aux LPM précédentes, pour un total de 59 milliards d'euros sur la période couverte, dont 37 milliards d'euros entre 2019 et 2023. C'est une augmentation de 30 % par rapport aux annuités de la LPM actuelle. Grâce à cet effort budgétaire significatif, nous pourrons livrer les matériels commandés, dont certains avaient dû faire l'objet, lors de la précédente LPM, de renégociations faute de crédits de paiement, mais aussi accélérer la livraison d'autres matériels et lancer des programmes nouveaux.

L'accélération de la modernisation des forces doit s'appuyer sur le retour d'expérience des OPEX en cours, notamment au sein de l'armée de terre, pour laquelle nous accélérerons la livraison des véhicules du segment médian du programme Scorpion, des fusils d'assaut et des missiles antichars.

Pour la marine, l'effort portera notamment sur la sauvegarde maritime, avec une accélération des livraisons de patrouilleurs, et le renforcement de nos capacités en matière de bâtiments logistiques ravitailleurs. Notre flotte de frégates sera complétée par la livraison des trois dernières frégates multi-missions et des deux premières frégates de taille intermédiaire. Le remplacement des sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) de la classe Rubis se fera progressivement avec l'arrivée des premiers Barracuda – le premier, le Suffren, doit être livré en 2020.

Pour l'armée de l'air, la livraison des avions ravitailleurs MRTT sera accélérée de telle sorte que douze des quinze avions dorénavant prévus seront livrés avant 2025. Le standard F-4 du Rafale sera lancé en développement dès 2018, afin de disposer d'un avion plus polyvalent, avec une interopérabilité renforcée, notamment grâce aux communications par satellite.

Pour accroître les capacités de renseignement, le nombre d'avions légers de surveillance et de renseignement sera augmenté, avec six exemplaires supplémentaires commandés. Le renseignement spatial verra la mise en service des satellites d'écoute électronique Ceres, des trois satellites d'imagerie spatiale Muisis et la commande de leurs successeurs.

En matière de guerre électronique, le premier système de capacité universelle de guerre électronique (CUGE) sera livré en 2025. La montée en puissance des capacités de drones se concrétisera par la mise en service de deux systèmes de drones MALE Reaper et des premiers drones tactiques de l'armée de terre, complétées par le premier système de drones MALE européen.

Concernant les systèmes d'information et de communication, deux satellites de télécommunications de nouvelle génération Syracuse 4 seront livrés sur la période, et un troisième sera commandé. La modernisation des équipements de positionnement et de navigation par satellite sera lancée, avec le développement d'une capacité autonome de géolocalisation capable d'utiliser les signaux GPS et Galileo, baptisée Omega.

Concernant la dissuasion, enfin, le renouvellement des missiles de nos deux composantes passe par le développement de l'ASN4G et l'adaptation incrémentale des capacités du M51. La réalisation des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) de troisième génération sera engagée au début des années 2020, à l'issue des études préliminaires.

Une cinquantaine de nouveaux programmes seront lancés sur la période 2019-2025. Certains concernent les hélicoptères : nous lancerons le standard 3 du Tigre et le programme d'hélicoptères interarmées léger sera lancé en réalisation en 2022. Nous aurons aussi un système de guerre des mines à base de drones, dont l'étude a été engagée avec les Britanniques ; nous développerons un nouveau missile antichar, ainsi que de nouveaux missiles antinavires. Nous participons au programme MALE européen de drones, et avons un programme de drones maritimes embarqués sur frégates. Dans le domaine spatial, nous préparons les satellites successeurs de Musis et Ceres, et renforçons les actions de surveillance de l'espace.

De plus, la LPM verra le lancement des stades amont de programmes structurants pour les années 2030 : les études se poursuivront sur le char du futur ainsi que sur le système de combat aérien du futur, qui devra faire l'objet de décisions majeures à l'occasion de l'actualisation de la LPM prévue en 2021 ; les études des composants majeurs du successeur du porte-avions *Charles de Gaulle* seront lancées avant 2025.

La coopération européenne sera recherchée plus systématiquement que dans le passé. C'est un objectif politique, pour aller vers une Europe de la Défense ; c'est un atout opérationnel, qui garantit l'interopérabilité ; c'est aussi une nécessité économique, puisque cela permet un partage des coûts de développement et fait baisser le coût unitaire par accroissement des effets de série, tout en mutualisant les coûts d'exploitation et de soutien. C'est enfin un moyen d'encourager la consolidation industrielle à l'échelle européenne.

Avec le Royaume-Uni, nous discutons des technologies de combat aérien du futur. Avec l'Allemagne, notre feuille de route est de mettre en œuvre les accords qui résultent du sommet franco-allemand de juillet 2017. Dans le domaine naval, la coopération est active avec l'Italie, avec le projet Poséidon de rapprochement entre Naval Group et Fincantieri, qui doit se concrétiser en 2018 pour donner naissance à un leader européen. Désormais, le fonds européen de Défense nous donne des opportunités de financement supplémentaires, pour la recherche comme pour le développement industriel.

Tout cela nous met à même de consolider notre base industrielle de défense, qui représente 200 000 emplois, 4 000 entreprises, dont une dizaine de grands groupes et environ 500 PME identifiées et suivies par la DGA comme stratégiques. L'exportation représente environ 30 % du chiffre d'affaires de l'industrie de défense. Il nous appartient de la soutenir, ce qui nous demande de plus en plus d'activité car les clients demandent un accompagnement renforcé de la part de la DGA. La LPM 2019-2025 prévoit une remontée de nos effectifs, après dix années de baisse liées à la mise en œuvre de la RGPP et de la LPM 2014-2019. Cela

nous permettra d'investir dans des domaines nouveaux comme la cyberdéfense, ou l'intelligence artificielle et de renforcer notre capacité d'innovation ou le soutien à l'export.

Un chantier de transformation de la DGA est en préparation, en partenariat avec l'état-major des armées. Les premières orientations sont les suivantes : il nous faut préparer les programmes dans une approche capacitaire plus globale, notamment aux stades amont, pour renforcer leur cohérence d'ensemble et sortir de ce qu'on pourrait qualifier aujourd'hui de « logique de silos » ; mieux prendre en compte l'innovation planifiée et l'innovation d'opportunité ; être plus efficaces dans notre processus d'acquisition, et notamment généraliser l'approche incrémentale.

En conclusion, nous sommes satisfaits de cette LPM. Les programmes en cours ont été confirmés, voire accélérés. Nous allons développer la coopération européenne. La préparation de l'avenir fait l'objet d'un effort financier accru. Tout cela permettra la consolidation et le renforcement de l'autonomie stratégique de la France.

**M. Cédric Perrin, co-rapporteur pour avis du programme 146 « Equipement des forces ».** – Au fil des auditions et des visites auprès des entreprises de défense, tous nous interpellent sur le rôle de la DGA et sur le rapport que chaque entité entretient avec elle. Nous formons donc le vœu que la réforme souhaitée par la ministre soit rapidement mise en œuvre. La défense a terriblement besoin de la DGA, mais d'une DGA renouvelée. L'héritage est certes lourd, et la tâche, importante. Nous savons combien vous avez à cœur de réussir, et nous aurons à cœur de vous y aider. Accroître l'efficacité, oui ; mais il faut aussi changer le logiciel, car l'innovation vient désormais davantage du monde civil. Il y a de nombreux points de blocage : vous avez déjà commencé à modifier l'organigramme, et cela bouscule des habitudes. Il va falloir accélérer et simplifier le processus d'acquisition, vu la vitesse galopante de l'innovation, qui devient de surcroît rapidement obsolète. Bref, il va vous falloir démonter la citadelle !

Je note que rien n'est prévu dans le budget des armées pour l'exploitation du renseignement de masse, que nous collectons par des capteurs de plus en plus nombreux. Les investissements sur les différents programmes, notamment Soria, seront arbitrés chaque année. Contrairement aux préconisations du rapport Villani, les financements ne vont pas aux armées. Compte tenu de la menace, c'est étonnant ! La DRM essaie de rectifier le tir. L'anticipation stratégique doit absolument être renforcée. Dans un univers dominé par des entreprises étrangères et caractérisé par des mutations technologiques rapides, c'est un enjeu de souveraineté. Le DRM a rappelé récemment qu'il doit faire face à un tsunami de données. Comment la DGA peut-elle nous garantir que nos capacités en la matière seront portées à niveau ? Outre le programme Artémis, qui en est à sa phase 1, la LPM prévoit-elle des financements pour le programme Soria ? Cela mettrait les actes en adéquation avec les déclarations.

**Mme Hélène Conway-Mouret, co-rapporteuse pour avis du programme 146 « Equipement des forces ».** – Les industriels souhaitent une révision profonde du processus d'acquisition des équipements. Cette révision est-elle envisagée ? Le volet européen de cette LPM est important. Or nos partenaires traditionnels sont dépendants des États-Unis. Les Espagnols ont pris un retard important et les Allemands sont en concurrence avec les industriels français, avec un soutien de leur État, qui a dégagé des crédits notamment pour leur marine : 1,5 milliard d'euros. Quelle est, au juste, notre ambition européenne ? Avec qui allons-nous réellement travailler ?

**M. Jean-Marie Bockel, co-rapporteur pour avis du programme 178 « Préparation et emploi des forces ».** – On annonce la création de 400 emplois pour le soutien à l'exportation. Ces emplois bénéficieront-ils tous à la DGA ? Quelle proportion reviendra aux armées ? Une nouvelle contractualisation est prévue pour le soutien à l'exportation. Quel sera le rôle de la DGA ? Comment le Parlement sera-t-il informé ?

**M. Christian Cambon, président.** – Certains industriels contestent la nécessité de créer ces emplois. Ils affirment que ce sont eux qui soutiennent l'exportation, pas les armées ni la DGA... Vous nous donnerez votre point de vue sur la question ?

**M. Gilbert Roger, co-rapporteur pour avis du programme 212 « Soutien de la politique de défense ».** – Vous avez parlé des drones, mais pas de leur armement, alors que la ministre a fait un accueil favorable à cette proposition de notre rapport. Pour l'instant, nous sommes contraints d'armer les drones avec du matériel américain. Le drone européen reste une chimère... Toutes les armées comportent en leur sein des compétences. Pourquoi ne pas créer des incubateurs qui permettraient de faire émerger des projets de manière décentralisée, avec une plus grande réactivité ?

**M. Dominique de Legge, rapporteur spécial de la commission des finances.** – La dimension européenne est une nécessité, mais ne risque-t-elle pas de retarder les projets ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – La coopération européenne est un des axes majeurs de la LPM, et vous avez souligné sa nécessité. Elle implique une plus grande intégration industrielle. Comment, dès lors, protégera-t-on nos technologies sensibles ? Peut-on imaginer une coopération, voire un financement européen, pour le remplacement du *Charles de Gaulle* ?

**M. Michel Boutant, co-rapporteur pour avis du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ».** – Le général commandant la DRM a attiré notre attention sur le système d'information des armées. Dans certaines Opex, nous sommes dépendants des États-Unis. D'où Soria, qui accuse un retard de deux ans, ce qui risque de poser de réels problèmes, y compris pour Ceres et Muis. La masse de données désormais disponibles dépasse nos capacités d'exploitation et d'analyse.

Les industries de défense ne pourraient-elles pas jouer un rôle dans la réindustrialisation de notre pays, notamment par l'application civile des technologies qu'elles ont développées ?

**M. Gilbert-Luc Devinaz.** – Quelle est la feuille de route sur la captation des données ? Comment sécuriser les relations avec le monde civil en ce domaine ?

**M. Alain Cazabonne.** – Les forces spéciales ont des difficultés à s'équiper rapidement en raison de la lourdeur des procédures. J'avais saisi la ministre de ce problème, et elle m'a indiqué avoir pris la décision d'exonérer, en cas d'urgence, de certaines contraintes administratives. Est-ce arrivé jusqu'à la DGA ?

**M. Philippe Paul.** – Vous avez prévu de recruter 50 spécialistes de l'intelligence artificielle, notamment en prévision de notre coopération avec l'Allemagne. Il semble que les rémunérations proposées soient peu attractives. Un budget annuel de 100 millions d'euros est prévu pour cette coopération. Les Allemands ont prévu davantage, et sont déjà prêts. Les

avions Tornado allemands actuels sont hors d'âge, et les Allemands se rapprochent des États-Unis pour acheter des F-35.

**M. Christian Cambon, président.** – L'Assemblée nationale a voté un article additionnel qui vous prescrit de communiquer au Parlement une masse considérable de documents avec des seuils très bas : ainsi par exemple pour toute opération d'infrastructure dépassant les 15 millions d'euros. Je me demande si la variation actualisée du référentiel (VAR), qui déconstruit à mi-année les crédits votés par le Parlement, ne serait pas plus utile à notre contrôle. Qu'en pensez-vous ?

**M. Joël Barre.** – Sur la réforme de la DGA, je peux vous assurer que la direction de la DGA et l'ensemble de ses personnels sont très motivés pour entreprendre le parcours de transformation évoqué, et qui est nécessaire. Je souhaite tout de même souligner la qualité de la DGA que j'ai retrouvée en août 2017. En matière de maîtrise d'ouvrage des programmes d'armements comme de maîtrise d'œuvre d'ensemble sur un certain nombre de programmes comme la dissuasion, le programme Scorpion, ou le Rafale, elle n'a pas à rougir de ses performances. Son coût d'intervention, rapporté aux 12 milliards d'euros qu'elle gère chaque année, est d'environ 8 % : soit environ 1 milliard d'euros, dont 750 millions d'euros de masse salariale et 250 millions d'euros de crédits d'investissements et de fonctionnement. De plus, ce milliard d'euros, en plus des prestations de type régalién, des travaux d'expertise et d'essai qui sont conduits par la DGA mais qui sont de toute façon nécessaires à la mise au point des équipements. Sans ces dernières, il reste 300 ou 400 millions d'euros, soit 3 % à 4 %. Dans le spatial dont je viens, les coûts d'intervention de certaines agences françaises et européennes atteignent 15 % ou 20 %. À l'OTAN, des agences facturent des prestations régaliennes à hauteur de 5 %, qui montent à 15 % s'il y a des prestations techniques d'essai et d'expertise. Pour autant, nous ne sommes certes pas parfaits, nous devons nous améliorer, et nous l'avons engagé. Nous sommes entièrement motivés pour le faire.

**M. Christian Cambon, président.** – Pensez aux lunettes de haute montagne !

**M. Joël Barre.** – Je connais cet exemple, mais cela ne relève aucunement de la DGA ! Quelle serait notre valeur ajoutée ? Par ailleurs, certes, les contraintes légales et réglementaires contraignent à une mise en compétition européenne. C'est un fait.

**M. Cédric Perrin, co-rapporteur pour avis.** – C'est de la sur-transposition.

**M. Joël Barre.** – Nous avons effectivement identifié certaines sur-transpositions que nous proposons de corriger. Mais nous ne pouvons pas déroger aux règles de compétition européennes.

**M. Cédric Perrin, co-rapporteur pour avis.** – Tout dépend de la manière dont on rédige les marchés. Les Allemands n'achètent pas de Peugeot, et nous achetons du Ford...

**M. Joël Barre.** – L'actuelle ordonnance des marchés publics et ses décrets d'application seront refondus dans le futur code de la commande publique début 2019. Quant aux industriels, ils se plaignent de la lourdeur des processus, mais les principales difficultés que nous avons rencontrées dernièrement sont de leur responsabilité. On ne peut pas accuser le processus d'acquisition d'être à l'origine des difficultés rencontrées sur les programmes tels que l'A-400M ou le Barracuda. Attention à ce discours qui consiste à faire porter à la puissance publique leurs responsabilités. Mon avis serait d'ailleurs plutôt qu'il faut durcir les règles contractuelles, au risque de déplaire à nos industriels. De la souplesse, oui, mais ceux-

ci doivent assumer leurs responsabilités. Pour l'exportation, avant la question du soutien à l'exportation, la première question à se poser est de savoir comment la puissance publique, qui a financé la recherche et le développement, s'y retrouve. C'est le client lui-même qui demande l'accompagnement de la DGA. Par exemple, les Belges sont prêts à acheter des véhicules médians de type Scorpion, à condition que le contrat soit passé par la DGA ; cette tendance s'amplifie.

Sur le renseignement de masse, nous avons engagé le PEA Artémis, qui améliorera nos capacités sur le long terme. Je découvre que la DRM se plaint du retard de Soria. Le prochain incrément de ce système, qui prendra en compte le traitement massif des données, a effectivement subi un décalage lors des travaux LPM. Ce décalage résulte d'un arbitrage mené avec l'accord de l'état-major des armées. Dans l'immédiat, nous disposons d'une vingtaine d'ingénieurs experts en intelligence artificielle, et comptons doubler ou tripler cet effectif dans les prochaines années. Il est vrai que nos rémunérations attirent peu en région parisienne – heureusement, ces difficultés sont moindres en province, et notamment à Bruz. Le ministère des armées consacrera 100 millions d'euros par an à l'intelligence artificielle.

Oui, il faut concilier la coopération avec nos partenaires et nos intérêts stratégiques et technologiques. Avec les Britanniques, nous avons essentiellement les programmes de missiles, construits autour d'une société commune qui est MBDA, qui avancent bien, et qui sont un exemple à généraliser. Avec les Allemands, nous coopérons, mais comme vous l'avez évoqué ils sont effectivement nos concurrents dans le domaine naval, c'est pourquoi nous coopérons avec les Italiens en la matière. Avec les Belges, j'ai évoqué une perspective significative dans le domaine terrestre. Les grands équilibres doivent être maintenus, il faut en discuter avec chacun de nos partenaires. Nous y sommes vigilants, et nous nous attelons aussi à saisir l'opportunité offerte par les crédits européens.

Concernant le dispositif de soutien à l'exportation, il y a des réflexions en cours à la fois pour renforcer notre dispositif, au sein du ministère des armées, et pour assurer de manière pérenne son financement. Il nous faut harmoniser les mécanismes au sein du ministère afin que ce soit plus systématiquement le client et/ou l'industriel exportateur qui en supporte la charge financière, ces ressources venant abonder le budget du ministère et de la DGA en particulier.

Quant aux équipements sur étagère, les forces spéciales se plaignent, mais il me semble que peu de leurs sujets d'insatisfaction concernent la DGA. Il y a donc des malentendus, je propose qu'on passe en revue les cas de manière pragmatique, afin d'identifier les améliorations possibles.

Oui, l'Allemagne devra remplacer ses Tornados. Nos interlocuteurs ne semblent pas prêts à acheter des F-35. Nous leur avons clairement dit que, s'ils le faisaient, ce serait un très mauvais signal. Nous avons donc engagé des discussions et la nouvelle administration allemande donne plutôt des signes positifs sur le sujet, ce qui ne veut pas dire que la suite de la coopération va être facile, s'agissant d'un domaine aussi complexe.

Enfin, concernant l'amendement voté par l'assemblée nationale : nous sommes à la disposition de la représentation nationale. Nous avons noté la demande des députés, il ne m'appartient pas de me prononcer sur la loi qui sera finalement votée.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci. Ces questions de coopérations sont problématiques : tous nos partenaires européens achètent des armes américaines ! Il est vrai

qu'à l'OTAN, on nous donne quasiment ordre d'acheter du matériel américain. Les Hollandais s'en font même les promoteurs auprès des Belges... Pourtant, l'Administration américaine pousse les Européens à se débrouiller seuls !

**M. Ladislas Poniowski.** – Pourquoi ne proposons-nous pas des achats groupés ? C'est comme ça que les Américains ont pénétré le marché européen avec le F-35.

**M. Joël Barre.** – Pour cela, il faudrait s'entendre avec nos partenaires. Les Américains peuvent quasiment imposer un choix à certains pays qui n'ont pas l'autonomie nécessaire pour leur résister...

**M. Christian Cambon, président.** – Les Hollandais ont acheté sur catalogue des avions qui n'avaient jamais volé, ils ne peuvent plus en payer que 18 sur les 30 prévus... Nous veillerons à continuer nos échanges avec nos homologues européens. Merci.

*La réunion est close à 12 h 10.*

**Mercredi 11 avril 2018**

- Présidence de M. Christian Cambon, président –

*La séance est ouverte à 9 h 35.*

**Projet de loi 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 - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Olivier Cadic.** – Pourquoi les tour-opérateurs choisissent-ils exclusivement Barcelone au détriment de Toulouse pour emmener leurs clients faire du ski en Andorre ?

Pourquoi est-il plus difficile de trouver un emploi en Andorre lorsque l'on vit en France plutôt qu'en Espagne ?

Pourquoi la langue espagnole s'est-elle imposée chez les Andorrans et non la langue française ?

Pour le comprendre et pour changer cela, nous examinons le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et l'Andorre concernant l'amélioration de la viabilité des routes nationales 20, 320 et 22 entre Tarascon-sur-Ariège et la frontière franco-andorrane.

La route européenne 9 qui relie Toulouse à Barcelone constitue, *via* la route nationale 20, le seul accès français à la Principauté qui, rappelons-le, ne bénéficie d'aucune desserte ferroviaire.

La RN 20 se dédouble vers Perpignan par la route nationale 320, et près d'Andorre par la route nationale 22. Ces trois routes croisent une trentaine de couloirs

d'avalanches et sont donc sujettes aux risques naturels en plusieurs endroits, qui peuvent engendrer des coupures de circulation, principalement en hiver.

Pour pallier ces risques, le présent accord vise à améliorer et à sécuriser le franchissement des Pyrénées par la route nationale 20, sur une longueur cumulée d'environ soixante-quinze kilomètres.

L'accord poursuit trois objectifs, définis à son article premier.

Le premier objectif est – je cite – *« d'améliorer la viabilité de l'accès à la Principauté d'Andorre depuis Tarascon-sur-Ariège, liée aux risques naturels, notamment aux avalanches »*. Il s'agit concrètement d'éliminer les risques naturels qui menacent l'accès à l'Andorre en recourant à des aménagements préventifs tels que des grillages, des filets et des écrans.

Il faut préciser à cet égard qu'en l'espace de trente ans, dix avalanches atteignant les routes ont été recensées, et quatre d'entre elles ont touché des véhicules. Aux avalanches s'ajoutent des phénomènes plus fréquents comme des chutes de roches et des glissements de terrain. On dénombre environ vingt-cinq phénomènes de ce type chaque année, qui peuvent occasionner des interventions coûteuses. Il est donc indispensable de conduire des travaux dans le secteur, en particulier sur le couloir d'avalanche « H2 » situé sur la commune de L'Hospitalet-près-l'Andorre.

Le deuxième objectif consiste à *« définir l'enveloppe allouée au financement des études et travaux de prévention des risques naturels, ainsi que la répartition dans le temps de la contribution andorrane »*.

L'enveloppe consacrée aux investissements de maintien de viabilité, qui comprend une série d'études et les travaux de prévention y afférents, s'élève à 21 millions d'euros. Alors que le projet porte sur des infrastructures entièrement situées sur notre territoire et dont l'État français restera propriétaire, la Principauté d'Andorre a accepté de prendre à sa charge la moitié de ce montant, selon un échéancier d'ores et déjà arrêté, réparti sur toute la durée des travaux, soit six ans au total. Je tiens à souligner l'importance de l'effort financier consenti par la Principauté pour faire aboutir ce projet, dans un contexte budgétaire particulièrement contraint.

Parallèlement, l'État français a conclu avec le conseil régional d'Occitanie et le conseil départemental de l'Ariège un protocole d'itinéraire sur la route nationale 20 pour un montant de près de 137 millions d'euros. La participation française sera apportée dans le cadre des contrats de plan État-Région Occitanie 2015-2020 et 2021-2026. Il est également prévu de solliciter des financements européens à travers le programme de coopération POCTEFA, créé afin de promouvoir le développement durable des territoires frontaliers communs à l'Espagne, la France et l'Andorre.

Le troisième et dernier objectif est de *« fixer les modalités de décision concernant le programme des travaux, la hiérarchisation des priorités et le calendrier de leur réalisation »*.

L'accord prévoit de confier la maîtrise d'ouvrage des travaux à la direction interdépartementale des routes nationales du Sud-Ouest. Pour ce qui concerne la maîtrise d'œuvre, les entreprises andorranes auront accès, dans les mêmes conditions que toute

entreprise ressortissante de l'Union européenne, à l'ensemble des procédures de marchés publics passés dans le cadre des opérations prévues par l'accord.

Des études seront également réalisées afin d'évaluer les conséquences environnementales et d'éviter, de réduire, voire de compenser l'impact du projet lors de sa mise en œuvre. En effet, une partie des segments routiers concernés se situe en zone protégée « Natura 2000 », tant pour les habitats naturels que pour les oiseaux sauvages qui s'y trouvent.

Enfin, s'agissant de la gouvernance, les décisions seront prises par consensus au sein du comité de pilotage stratégique et du comité technique. Ces comités, paritaires, ont d'ores et déjà été mis en place.

Vous l'aurez compris, cet accord très « pratique » est parfaitement encadré et ne pose donc aucune difficulté. Il répond aux intérêts français en ce qu'il permettra de limiter les coupures routières avec la Principauté ; ses incidences économiques – emplois transfrontaliers, notamment – seront donc positives pour la région.

Il convient surtout d'appréhender cet accord dans une volonté plus large de resserrer les liens qui unissent nos pays. Deux accords franco-andorrans ont été approuvés par notre commission en janvier dernier ; le premier concernait un sujet connexe, à savoir l'assistance mutuelle en matière de sécurité civile, et le second traitait de coopération transfrontalière en matière policière et douanière. Ces trois accords soumis au Parlement en l'espace de quelques mois témoignent d'un réel besoin mais aussi d'une réelle volonté de raffermir les liens qui unissent la France et l'Andorre.

Lorsque je me suis rendu en Andorre en 2016 pour rencontrer Gilbert Saboya Sunyé, alors ministre des affaires extérieures, j'ai constaté que la Principauté avait beaucoup évolué ces dernières années. Elle a entrepris de véritables réformes pour lutter contre l'évasion fiscale, la criminalité financière et la contrebande de cigarettes qui touche notre pays. Il en va de notre rôle de soutenir ces engagements et d'accompagner l'Andorre dans ses réformes en saluant son volontarisme.

Cet État, enclavé entre deux grands pays que sont l'Espagne et la France, aspire aujourd'hui à rééquilibrer les relations qu'elle entretient avec ses deux voisins qui, jusqu'à présent, ont été nettement plus étroites avec les Espagnols.

Ayons à l'esprit que notre président de la République est co-Prince de cet État frontalier, et que cela doit nous inciter, voire nous obliger, à y prêter une attention particulière. Lors de mon séjour dans la Principauté, j'ai également pu observer, grâce à notre conseiller consulaire pour l'Andorre Jacques Carcy, le recul de la francophonie. Andorre est pourtant le deuxième contributeur par habitant au budget de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF). Comment peut-on imaginer développer la francophonie à travers le monde si le français se perd tout près de notre territoire ?

Dans le cadre de l'examen de ce texte, j'ai eu l'occasion de rencontrer Son Excellence madame Cristina Rodriguez Galan, ambassadeur d'Andorre en France, qui conduit un formidable travail de fond en ce sens. Son approche pragmatique contribue à faire progresser l'arrivée d'étudiants andorrans au sein de nos universités et à favoriser la mobilité des jeunes travailleurs dans l'Hexagone.

Le projet d'amélioration de la viabilité routière contribuera aussi à faciliter le déplacement des Français résidant en Andorre, contraints de se rendre en France pour y accomplir leurs formalités administratives depuis la fermeture de notre consulat dans la Principauté.

En rendant les trajets depuis Toulouse aussi rapides et sécurisés que les trajets depuis Barcelone, les agences de voyage pourront envisager de faire transiter par la France les touristes souhaitant se rendre aux sports d'hiver dans la Principauté. Cela permettra également de développer l'économie locale à travers le tourisme culturel et l'économie verte, entre autres.

Développement économique, emploi, sécurité routière, rayonnement culturel : ce projet cofinancé par l'Andorre, la France et l'Union européenne est à la fois emblématique et exemplaire.

En conséquence, pour l'ensemble des raisons que je viens d'exposer, j'ai l'honneur et le privilège de préconiser l'adoption de ce projet de loi.

La partie andorrane a déjà ratifié cet accord. S'agissant de la partie française, après son adoption par l'Assemblée nationale en février dernier, l'adoption du projet de loi par le Sénat constitue l'ultime étape avant la ratification de l'accord et son entrée en vigueur.

L'examen en séance publique est prévu le jeudi 19 avril prochain, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.*

**Projet de loi 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 – Examen du rapport et du texte de la commission**

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre la France et le Nigéria relatif à la coopération en matière de défense et au statut des forces. Je dois dire que j'avais certaines interrogations sur cette convention, c'est pourquoi j'ai procédé à l'audition des services du ministère de l'Europe et des affaires étrangères ainsi que du ministère des armées.

La relation bilatérale dans le domaine de la défense est peu développée et peu formalisée. Elle a été relancée à l'occasion du sommet de Paris de mai 2014 après l'enlèvement des 300 lycéennes à Chibok et de la visite du Président Buhari à Paris en 2015, en lien avec la lutte contre le groupe terroriste islamiste Boko Haram. La France a choisi de répondre favorablement à cette demande de coopération militaire parce que, contrairement au Royaume-Uni, aux Etats-Unis et à l'Allemagne, la France est encore trop peu présente dans ce pays d'Afrique de l'Ouest anglophone situé hors de sa zone traditionnelle d'influence. Le Nigéria est un pays à fort potentiel économique avec lequel la France souhaite dynamiser sa relation bilatérale. D'ailleurs, le Président de la République s'y rendra en juillet prochain. C'est le pays le plus peuplé d'Afrique avec 193 millions d'habitants, la plus grande économie

d'Afrique subsaharienne – pourtant entrée en récession – avec un PIB de 406 Mds de dollars en 2016 et notre premier partenaire commercial dans cette zone avec un volume d'échanges de 3,3 Mds€ en 2016. C'est aussi un pays très inégalitaire et fragmenté, confronté à de graves menaces sécuritaires. Dans le nord-est du pays, le Nigéria est activement engagé dans la lutte contre Boko-Haram et participe à la Force multinationale mixte (FMM). Cette force créée en 2015, sous l'impulsion française, rassemble le Tchad, le Cameroun, le Niger et le Bénin, avec le soutien du P3 c'est-à-dire les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France. Même si Boko Haram a perdu de son emprise territoriale et de sa capacité opérationnelle, on compte encore dans cette région 2,3 millions de personnes déplacées, 7,1 millions de personnes en insécurité alimentaire et 20 millions de personnes ayant besoin d'assistance humanitaire auxquels il faut ajouter 20 000 morts depuis 2009. Dans la région du delta du Niger, les conséquences néfastes de l'extraction pétrolière sur l'environnement, les rendements agricoles et la pêche suscitent les revendications des communautés locales et des militants armés s'opposent aux sociétés pétrolières en multipliant les sabotages d'oléoducs. Dans le Golfe de Guinée, le Nigéria fait face à l'insécurité liée à la piraterie maritime : les eaux territoriales et la zone économique exclusive du Nigéria concentrent près de trois quart des attaques. En 2017, 10 prises d'otages de 65 membres d'équipage y ont été perpétrées (chiffres fournis par le Bureau maritime international). La Middle Belt, région centrale du Nigéria, connaît, elle aussi, une recrudescence des affrontements entre, d'une part, les pasteurs peuls musulmans acculés par Boko Haram et poussés par la désertification et, d'autre part, les agriculteurs appartenant à d'autres groupes ethniques majoritairement chrétiens. Dans le sud-est du pays, l'indépendantisme biafraïse refait surface près de 50 ans après la guerre du Biafra. Personne n'a oublié les images de ces enfants mourant de faim. Dans ce contexte, les forces armées nigérianes sont essentiellement engagées dans la sécurisation du territoire national. Elles comptent plus de 110 000 hommes dont 88 000 pour l'armée de terre, 8 000 pour la marine dont 1 500 garde-côtes et 9 500 pour l'armée de l'air. Le budget de la défense était de 1,5 Mds USD en 2017, soit 6% du budget fédéral. Lors de son arrivée au pouvoir en 2015, le Président Buhari a entrepris une réforme de l'armée en renouvelant les chefs d'état-major. Il a également pris acte des critiques émises par des ONG et des partenaires internationaux du Nigéria sur les violations des droits de l'homme par les forces armées nigérianes en mettant en place, en août 2017, une commission d'enquête présidentielle chargée d'examiner les allégations faisant état de violations des droits humains perpétrées par des militaires. En février 2016, il a été créé un bureau des droits de l'homme rattaché à l'état-major général, dédié à la formation des cadres et au traitement des plaintes des populations. En décembre 2017, une loi de lutte contre la torture a été promulguée. Ainsi les forces armées prennent davantage en compte la dimension « droit de l'homme », notamment dans leurs opérations dans le Nord-Est du Nigéria, afin de rallier le soutien des populations dans la lutte contre Boko Haram, mais la situation demeure malgré tout contrastée et de nombreuses violations sont encore signalées.

Quelques mots sur l'état de la coopération bilatérale de défense : la coopération structurelle date du second semestre 2016 et reste limitée avec la mise en place de deux coopérants militaires qui ne sont d'ailleurs pas encore complètement intégrés dans l'administration nigériane – l'un au sein du ministère de la défense et l'autre au sein de l'état-major de la marine –. La coopération de défense est principalement centrée sur l'enseignement du français en vue de l'interopérabilité avec les armées des pays voisins, notamment dans le cadre de la Force multinationale mixte et de l'intégration des unités nigérianes dans les opérations de maintien de la paix. La création d'un centre interarmées du français à Abuja a recueilli un accord de principe des autorités du pays. Des places de stages en France (12 en 2017, 10 prévues en 2018) et au sein des écoles nationales à vocation régionale (ENVR) (2 en

2017, 6 prévues en 2018) pour la formation des cadres militaires sont également offertes. Un effort particulier de formation est également fait dans le domaine du renseignement depuis fin 2015, en appui de la lutte contre Boko Haram, avec des stages au Centre de formation et d'interprétation interarmées de l'imagerie de Creil. La sécurité maritime est un autre axe prioritaire avec des formations dispensées en France ou à l'Institut de sécurité maritime interrégional d'Abidjan en Côte d'Ivoire. Quatre exercices et formations délivrés par la mission Corymbe dans le Golfe de Guinée sont prévus en 2018. Par ailleurs, la France organise, depuis 2013, un exercice annuel multilatéral dans le Golfe de Guinée baptisé NEMO (*Navy's exercise for maritime operations*) auquel la marine nigériane participe systématiquement. La coopération militaire opérationnelle est mise en œuvre par les Eléments français au Sénégal, pôle opérationnel de coopération pour l'Afrique de l'Ouest, avec 14 détachements d'instruction opérationnelle prévus en 2018. Compte tenu du caractère transfrontalier de la menace terroriste que constitue Boko Haram, il importe de signaler que les forces françaises sont également impliquées dans la région avec une équipe de liaison à Abuja, une cellule de coordination et de liaison pour soutenir la planification des opérations de la Force multinationale mixte adossée à la Force Barkhane à Ndjamena (Tchad) et un appui opérationnel de la Force Barkhane à la Force multinationale mixte.

Voyons maintenant l'accord lui-même : son contenu est très similaire aux accords de défense « nouvelle génération » passés avec d'autres pays africains (les Comores, le Togo, le Sénégal, Djibouti, la Côte d'Ivoire et le Gabon entre 2010 et 2012, la Guinée et le Mali en 2014 et la Jordanie en octobre 2015) depuis 2008, tels que la Guinée et le Mali en 2014 et la Jordanie en octobre 2015. Les relations de coopérations militaires de la France avec le Nigéria s'inscrivent ainsi dans un cadre conforme aux grands axes de la politique internationale française qui soutient notamment la construction d'une défense collective de l'Afrique par les pays africains. Essentiellement centré sur la coopération militaire structurelle et opérationnelle, cet accord ne comporte naturellement pas de clause d'assistance militaire automatique en cas de déstabilisation intérieure ou extérieure du Nigéria. Il comporte essentiellement trois volets. Le premier volet précise les objectifs et les grands principes de la coopération ainsi que les autorités chargés de sa mise en œuvre, à savoir les ministres de la défense. Les domaines de coopération sont décrits de manière non exhaustive : dialogue stratégique sur les questions de sécurité et de défense, sécurité et sûreté maritime dans le Golfe de Guinée, renseignement, coopération opérationnelle et structurelle ainsi que coopération dans le domaine de l'armement. Un premier dialogue stratégique franco-nigérian s'est tenu dans le cadre du Haut Comité de Défense en avril 2016, à Abuja et un deuxième vient d'avoir lieu les 29 et 30 mars 2018, à Paris.

Le deuxième volet, conclu sur la base de la réciprocité, est relatif au statut des coopérants. Il définit notamment les facilités d'entrée et de séjour des coopérants sur le territoire de la Partie qui les accueille, les règles de port de l'uniforme, de permis de conduire, de port d'arme et d'accès aux soins. L'accord établit également les priorités de juridictions applicables en cas d'infractions commises par les membres des forces et garantit le droit à un procès équitable. Le Nigéria n'ayant pas aboli la peine de mort, une clause de substitution automatique de la peine de mort par la peine encourue au moment des faits pour la même infraction dans la législation de la partie d'origine permet d'offrir toutes les garanties requises par la France, en cas de priorité de juridiction de l'Etat nigérian. Cette clause assure une protection satisfaisante de nos ressortissants pour le cas où ils viendraient à faire l'objet d'une demande de remise par les autorités nigérianes pour des faits passibles de la peine de mort, de tortures, de peines ou de traitements inhumains ou dégradants et même indépendamment de toute procédure de remise.

Le troisième volet a trait aux conditions matérielles des activités de coopération. Sont ainsi accordées des facilités pour la circulation aérienne et dans les eaux territoriales, pour la mise en place de systèmes de communication temporaire ainsi que pour le stockage des matériels. Un régime d'exemption de droits de douane pour les matériels importés et réexportés destinés à l'usage exclusif des forces est également prévu.

Enfin, cet accord est conclu pour une durée de cinq ans, renouvelable par tacite reconduction pour des périodes successives de 5 ans.

En conclusion, je recommande l'adoption de ce projet de loi. Cet accord a le mérite de donner un cadre juridique à notre coopération bilatérale en matière de défense et les stipulations relatives au statut des personnels offrent à ceux-ci une vraie sécurité juridique, ce dont les auditions auxquelles j'ai procédées m'ont permis de m'assurer. Cette coopération, outre qu'elle va dans le sens d'une diversification de l'influence de la France en Afrique de l'Ouest, pourrait notamment permettre de soutenir la réforme de l'armée entreprise par le Président Buhari en 2015 et aider à la stabilisation des régions confrontées à des problèmes sécuritaires par des forces armées mieux formées. Enfin, la procédure interne nigériane nécessaire à l'entrée en vigueur est en cours mais n'est pas parvenue à son terme.

L'examen en séance publique est prévu le jeudi 19 avril 2018, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

**Mme Christine Prunaud.** – Je souhaiterais avoir une précision sur la signification de la clause de substitution évoquée dans la mesure où le Nigéria n'a pas aboli la peine de mort.

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure.** – Cette clause de substitution automatique de peine signifie que si la peine de mort était encourue par un de nos ressortissants, la peine de mort serait automatiquement remplacée par la peine prévue pour les mêmes faits par la législation française.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.*

### **Projet de loi autorisant la ratification de la convention n° 184 de l'Organisation internationale du travail relative à la sécurité et la santé dans l'agriculture - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Joël Guerriau, rapporteur.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant la ratification de la convention n° 184 de l'Organisation internationale du travail relative à la sécurité et la santé dans l'agriculture.

Cette convention a été adoptée, le 21 juin 2001, par la Conférence générale de l'Organisation internationale du travail (OIT), en même temps que la recommandation n° 192 sur la sécurité et sur la santé dans l'agriculture. Ratifié par 16 pays, elle est en vigueur depuis 2003. Depuis sa fondation en 1919, l'OIT se préoccupe de la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs en promouvant une approche favorisant la coopération entre les gouvernements et les partenaires sociaux dans l'élaboration des stratégies et des programmes nationaux. Compte tenu de la dangerosité du secteur de l'agriculture – un des trois secteurs les plus dangereux au monde avec les industries extractives et la construction – la Conférence

internationale du travail a choisi de fixer les principes de base en matière de sécurité et de santé des travailleurs agricoles dans la présente convention afin de prévenir les accidents du travail et les maladies professionnelles mais aussi de garantir aux travailleurs du secteur agricole la même protection que celle dont bénéficient les travailleurs d'autres secteurs. L'agriculture reste une importante source d'emplois dans le monde, surtout dans les pays en développement. Près d'un tiers des travailleurs du monde entier, soit plus d'un milliard de personnes, sont employés dans l'agriculture, dont 25 % de femmes. Plus de 50 % des enfants de 5 à 17 ans qui travaillent dans le monde sont employés dans le secteur de l'agriculture. L'agriculture est un des secteurs qui compte le plus grand nombre d'accidents de travail dans le monde. On estime que les accidents du travail mortels touchant les travailleurs agricoles représentent environ 50 % de tous les accidents mortels dans le monde. Par comparaison en France, en 2016, 172 salariés et non-salariés agricoles sont décédés suite à un accident ou une maladie professionnelle. Toujours en 2016, dans le secteur agricole, ont été déclarés 70 132 accidents du travail. Les facteurs de risque sont nombreux et sont notamment liés à l'utilisation d'engins agricoles ainsi qu'à l'exposition aux pesticides et autres produits chimiques, sans compter les maladies transmissibles par les animaux et les troubles musculo-squelettiques. En France, les principaux risques ont été analysés et font l'objet des priorités du 5e plan santé-sécurité au travail 2016-2020 ainsi que du plan santé et sécurité au travail des actifs agricoles 2016-2020 (salariés et non-salariés agricoles), adopté par la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole et approuvé par le ministre chargé de l'agriculture fin 2015. Voyons maintenant les normes minimales fixées par cette convention. Je vous indique d'emblée que ces normes sont déjà applicables dans les exploitations agricoles françaises et que, d'une manière générale, le droit social français présente un niveau de garantie supérieur à celui exigé par la convention. En outre, elles s'inscrivent parfaitement dans l'ensemble de la politique européenne en matière de santé et de sécurité au travail en agriculture. Son champ d'application englobe non seulement les activités agricoles et forestières menées – il y a beaucoup d'accidents dus à des chutes d'arbre – dans des exploitations agricoles mais aussi la production végétale, les activités forestières, l'élevage des animaux et des insectes, la transformation primaire des produits agricoles et animaux, l'utilisation et l'entretien de machines, d'équipements, d'appareils, d'outils et d'installations agricoles y compris tout procédé, stockage, opération ou transport effectué dans une exploitation agricole qui sont directement liés à la production agricole. En revanche, sont expressément exclus l'agriculture de subsistance, les procédés industriels qui utilisent des produits agricoles comme matières premières et les services qui leur sont liés ainsi que l'exploitation industrielle des forêts. Une clause de flexibilité permet aux Etats qui ratifient cette convention, après consultation des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs concernés, d'exclure de son application ou de certaines de ses dispositions certaines exploitations agricoles ou des catégories limitées de travailleurs, lorsque des problèmes particuliers et sérieux se posent. Tout d'abord, la convention met à la charge des Etats l'obligation, après consultation des organisations représentatives des employeurs et des travailleurs intéressés, de définir, de mettre en application et de réexaminer périodiquement une politique nationale cohérente en matière de sécurité et de santé dans l'agriculture ainsi que de mettre en place un système d'inspection des lieux de travail agricoles doté des moyens adéquats qui réponde aux exigences de la convention n°129 de l'OIT de 1969 concernant l'inspection du travail en agriculture et ratifiée par la France. Elle impose également une coopération en matière de sécurité et de santé au travail entre employeurs et travailleurs indépendants dès lors qu'ils exercent leurs activités sur un même lieu de travail agricole. Si cette obligation de coopération existait déjà pour les employeurs, une adaptation de la législation française a été nécessaire s'agissant de la coopération entre les employeurs et les travailleurs indépendants. Elle a été réalisée par la loi de 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Enfin, la convention prévoit une série de mesures de prévention et de

protection spécifiques : utilisation des machines et ergonomie, manipulation et transport d'objet, gestion rationnelle des produits chimiques, contact avec les animaux, risques biologiques et installations agricoles. Elle exige également le respect de normes minimales en matière de logement, d'aménagement du temps de travail, de couverture des accidents du travail et des maladies professionnelles. Elles visent également des catégories vulnérables de travailleurs agricoles : jeunes de moins de 18 ans, travailleurs temporaires et saisonniers, femmes.

En conclusion, je recommande l'adoption de ce projet de loi. Outre la réduction du nombre d'accidents du travail et de maladies professionnelles, cette convention devrait favoriser le développement d'une agriculture durable, notamment par la réduction des risques liés à l'emploi de pesticides et permettre de lutter contre le dumping social dans le secteur agricole. Les partenaires sociaux agricoles représentatifs au plan national ont approuvé sans réserve la ratification de cette convention. Par ailleurs, dans un contexte où l'influence de la France à l'OIT semble diminuer au bénéfice des pays anglo-saxons et où les ratifications des conventions de l'OIT sont de moins en moins nombreuses, il importe que la France continue d'y jouer un rôle moteur, en restant notamment parmi les pays qui ont ratifié le plus de conventions de l'OIT – la France occupe la deuxième place derrière l'Espagne et devant l'Italie.

L'examen en séance publique est prévu le jeudi 19 avril 2018, selon la procédure simplifiée, ce à quoi je souscris.

**M. Yannick Vaugrenard.** – Je tiens à exprimer un regret, celui que la ratification des conventions de l'OIT ne soit pas prise en considération lorsqu'un pays demande à adhérer à l'Organisation mondiale du commerce. Par ailleurs, j'ai une interrogation. Pourquoi cette convention adoptée en 2001 ne nous est soumise qu'aujourd'hui ?

**M. Joël Guerriau, rapporteur.** – Je me suis posé la même question que vous. Le principal syndicat agricole, la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), a exprimé le souhait que la France ne ratifie cette convention qu'après avoir procédé à l'adaptation de sa législation pour introduire une coopération entre employeurs et travailleurs indépendants lorsqu'ils interviennent sur un même lieu de travail. La législation a été modifiée en 2014, ce qui explique que le projet de loi autorisant la ratification de cette convention ne soit examiné que maintenant.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.*

**Loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition de l'Amiral Christophe Prazuck, chef d'état-major de la Marine (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition de M. Jean-Paul Bodin, Secrétaire général pour l'administration (sera publiée ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La séance est close à 12 h 40.*

## COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 11 avril 2018

- Présidence de M. Alain Milon, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 35.*

### **Politiques de lutte contre la pauvreté - Audition de Mme Valérie Albouy de l'INSEE et de Mme Hélène Périvier de l'Observatoire français des conjonctures économiques**

**M. Alain Milon, président.** – Nous avons le plaisir d'accueillir ce matin Madame Véronique Albouy, de l'Institut national de la statistique et des études économiques et Madame Hélène Périvier, de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), pour évoquer les politiques de lutte contre la pauvreté.

Une concertation, engagée en décembre 2017 en vue de la préparation du plan de lutte contre la pauvreté, a débouché sur six rapports thématiques que le délégué interministériel à la lutte contre la pauvreté, M. Olivier Noblecourt, doit désormais synthétiser. La ministre de la santé et des solidarités, Mme Agnès Buzyn, déclarait : « la pauvreté a changé de visage ces dernières années. Elle touche beaucoup les familles, notamment plus de trois millions d'enfants qui vivent en-dessous du seuil de pauvreté ». Plus de 9 millions de personnes vivent sous le seuil de pauvreté, soit 14 % de la population.

J'ai souhaité que la commission des affaires sociales soit pleinement éclairée, au-delà des chiffres globaux et des moyennes, sur les caractéristiques de la pauvreté en France et sur l'évaluation des politiques conduites jusqu'à présent. Quelles doivent être les priorités de ces politiques, quels outils doivent-elles mobiliser et avec quelle articulation avec d'autres politiques publiques comme la santé, le logement, l'éducation ?

**Mme Valérie Albouy, cheffe du département des ressources et conditions de vie des ménages à l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).** – Je suis chargée de la production des statistiques sur le revenu et les conditions de vie à l'Insee. La France a un dispositif de statistiques sur le revenu de qualité par rapport à nos voisins européens, fondé sur des enquêtes, des données fiscales et celles transmises par les caisses de prestations sociales. Les revenus sont mesurés annuellement. Comme partout en Europe, la mesure de la pauvreté en France est relative : le seuil de pauvreté est défini à 60 % du niveau de vie médian de la population, 50 % pour le taux d'extrême pauvreté – chiffre parfois retenu à l'étranger. Attention, le niveau de vie est non seulement calculé sur les revenus mais aussi sur la composition familiale avec l'attribution d'un coefficient spécifique selon la taille de la famille. Dans la presse, les chiffres mentionnés concernent une personne célibataire. Les derniers chiffres disponibles sont fondés sur les revenus de 2015 à partir des déclarations fiscales établies sur les revenus de l'année précédente.

Le taux de pauvreté s'élève en France à 14,2 %. Le niveau de vie médian – qui coupe la population en deux – s'élevait à 20 300 euros annuels, soit environ 1 700 euros par mois pour un célibataire. Pour un couple avec deux grands enfants – le coefficient dépend de l'âge des enfants – il est de 42 000 euros par an, soit 3 500 euros par mois. Le niveau de vie médian en 2015 est légèrement inférieur à celui de 2008, soit avant la crise économique.

Une personne pauvre avait un niveau de vie inférieur à 1 015 euros par mois en 2015, un couple sans enfant 1 500 euros, un couple avec deux enfants 2 100 euros. Le risque de pauvreté dépend de multiples facteurs. Les deux plus importants sont le chômage et la structure de la famille. Une personne au chômage a un risque de vivre dans un ménage pauvre de 38 %, contre 14 % pour le reste de la population. Une personne vivant dans une famille monoparentale a un risque de pauvreté de 35 %, celle vivant dans une famille de plus de trois enfants de 40 % et le taux augmente très vite avec le nombre d'enfants. La France a l'un des taux de pauvreté les plus bas de l'Europe mais ce niveau dépend aussi du niveau de richesse du pays. De nombreux pays ont un seuil plus bas qu'en France où la distribution des revenus est moins inégalitaire que dans de nombreux pays européens.

Entre 2008 et 2011, le taux de pauvreté s'est fortement accru, de 1,4 point sur toute la période. Entre 2011 et 2015, il s'est stabilisé et a même légèrement décru de 0,4 point. Le taux actuel est donc supérieur d'un point à celui de 2008. Dans de nombreux pays européens, le taux de pauvreté s'est davantage accru qu'en France.

Le visage de la pauvreté a beaucoup changé. La pauvreté des retraités a fortement décru, passant de 31 % en 1970 à 11 % en 1984, en raison de l'arrivée à la retraite de personnes ayant des droits à la retraite, de la revalorisation des minima sociaux et notamment du minimum vieillesse. Le taux d'extrême pauvreté est passé de 23 à 5 % parmi ces populations. Depuis quelques années, la pauvreté touche davantage les ménages actifs, les jeunes et les familles monoparentales.

**Mme Hélène Périvier, économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).** – Dans mon état des lieux et ma présentation des politiques, j'insisterai particulièrement sur les spécificités de la pauvreté et les mesures de la pauvreté. Les indicateurs, très importants, passent parfois à côté de certains phénomènes.

Les facteurs de la pauvreté sont d'abord le chômage ou les situations de précarité qui facilitent le basculement dans la pauvreté. La pauvreté est un phénomène dynamique, même si certaines personnes se trouvent structurellement en état de pauvreté. De nombreuses personnes sur les franges du marché du travail, travaillant ou non selon les aléas de ce marché, deviennent pauvres par intermittence. La situation familiale et le nombre d'enfants – malgré une politique familiale très développée – importent beaucoup. Les familles nombreuses sont les plus touchées, avec également un phénomène de reproduction de la pauvreté chez les enfants issus de ces familles. La pauvreté est souvent la conséquence d'une séparation, d'un divorce ou d'une rupture familiale, même si cet événement permet de s'émanciper de sa famille. Souvent, des mères isolées sont touchées. L'organisation des couples est souvent défavorable aux femmes dont l'insertion dans l'emploi est plus complexe et moins continue que celle des hommes. Lors d'une séparation, il y a une perte d'économies d'échelles, notamment avec deux logements au lieu d'un. Les politiques sociales et familiales sont inadaptées à ces configurations et accompagnent mal ces situations pouvant conduire à la pauvreté. Selon l'Insee, la perte de niveau de vie après un divorce concernait les deux conjoints, mais davantage les femmes. La garde des enfants revient souvent à la mère et la pauvreté se répercute sur les enfants. Les couples avec deux actifs sont beaucoup moins sujets à la pauvreté, à l'inverse des mères isolées. Entre les deux se trouvent les femmes et les hommes seuls pouvant être dans une grande précarité en marge du marché du travail et les couples où un seul travaille – souvent le père.

La mesure de la pauvreté dépend du niveau de vie mais aussi de la taille de la famille : des échelles d'équivalences – les unités de consommation – reposent sur un calcul de

l'OCDE un peu modifié. La première personne compte pour un, la deuxième 0,5, la troisième 0,3. La mesure de la pauvreté est donc très sensible à l'utilisation de ces échelles qui prennent très mal en compte la situation des foyers monoparentaux. Un couple seul a besoin d'une chambre, une mère avec un enfant de deux chambres... Les outils ne sont pas adaptés.

Les politiques de lutte contre la pauvreté sont de deux types. Les aides monétaires de soutien au revenu sont principalement les minimas sociaux, avec des bonifications spécifiques en cas de famille monoparentale, de situation de handicap ou de chômage de longue durée. C'est un mille-feuille complexe mais qui cible davantage des populations spécifiques. Une réflexion pour fusionner certains minimas sociaux est en cours. Depuis les années 2000, ces politiques sont axées sur les soutiens aux revenus du travail, dans une logique d'incitation au travail des bénéficiaires des minimas sociaux, alors que les revenus des minimas sociaux comme le RSA-socle (revenu de solidarité active) sont indexés sur les prix et non sur le niveau de vie moyen ou les salaires, ce qui aboutit à un décrochage. Certaines personnes pauvres éloignées du marché du travail et qui ont du mal à y accéder – notamment dans une période de crise – sont donc moins prises en compte. Cela pose la question de l'indexation des minimas sociaux.

Les mères isolées peinent à percevoir des pensions alimentaires, malgré le dispositif des Garanties contre les impayés de pensions alimentaires (GIPA) qui aide au recouvrement des pensions et compense en partie le niveau de vie après une séparation. Souvent, le père n'a pas les moyens de payer la pension et la mère se retrouve en grande difficulté...

Autre type de politique, les services publics financés par l'impôt sont des garde-fous contre la pauvreté : l'accès à des modes de garde accessibles et subventionnés permet d'émanciper la femme pour qu'elle travaille et de lutter contre la pauvreté de la mère et de l'enfant ; les aides de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf) favorisent l'accès aux loisirs, à la culture et aux vacances ; les aides pour les transports sont essentielles pour accéder à l'emploi et vivre décemment ; les aides au logement soulagent cette part importante du budget et aident à trouver un emploi. Les situations de pauvreté sont souvent multifactorielles avec l'accumulation d'une séparation, d'un problème de chômage ou de logement, et nécessitent une bonne articulation des politiques publiques.

**M. Philippe Mouiller.** – Faut-il maintenir le lien entre la politique de lutte contre la pauvreté et la politique familiale ? Parfois, certains dispositifs ne font pas la distinction entre ces deux politiques et leur effet peut être neutralisé, notamment lorsqu'un ménage arbitre entre les effets sur son revenu du quotient familial ou d'une prestation sociale.

Le dispositif d'incitation financière au retour à l'emploi, et notamment la prime d'activité, atteint-il son objectif ? La lutte contre la pauvreté est-elle compatible avec la lutte contre le chômage ?

**M. Olivier Henno.** – Avez-vous des chiffres sur les poches où se concentre la pauvreté et sur l'isolement, notamment de personnes âgées, ainsi que sur l'influence de la politique de la ville pour lutter contre la pauvreté dans des quartiers ?

**M. Jean-Marie Morisset.** – Chaque année, nous évoquons le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté – le dernier date de 2015 – au travers du programme budgétaire 177 sur le logement et nous constatons le décalage entre les moyens financiers et l'application réelle sur le terrain. Quelles suggestions proposez-vous en amont du projet de loi Évolution du

logement, de l'aménagement et du numérique (Elan), qui cible notamment les personnes en difficulté, par rapport à ce plan pluriannuel ?

**M. Dominique Watrin.** – La situation de la pauvreté a changé en trente ans, mais ces dix dernières années le nombre de pauvres a cru d'un million, alors que notre pays s'est considérablement enrichi – et surtout les plus riches. Mais six millions de personnes passent l'hiver dans le froid, 3 millions d'enfants pauvres ne mangent pas à leur faim.

En novembre 2015, l'Insee publiait une étude sur les différences de niveau de vie selon les régions, sur la base des revenus de 2012. Ma région, les Hauts-de-France, est à la dernière place avec 18 100 euros de revenu médian en 2012. Avez-vous des chiffres plus récents ? Plus de 18,1 % de la population de la nouvelle région est sous le seuil de pauvreté, soit un million d'habitants. C'est énorme ! Ces écarts régionaux ont-ils tendance à s'accroître, à se stabiliser ou à se réduire ?

Lors d'une audition la semaine dernière, nous avons pris connaissance du chiffre édifiant du nombre de contrats précaires, de quelques heures par semaine ou de quelques semaines par an. Certes, c'est au législateur de se saisir du sujet.

*La Voix du Nord* a relayé de nombreux courriers des lecteurs sur les pensions de réversion. Les plafonds de ressources n'ont pas évolué, la prise en compte des ressources propres est assez drastique. Ne faut-il pas unifier le système pour le tirer vers le haut ?

**Mme Nadine Grelet-Certenais.** – Vous avez beaucoup insisté sur la façon de réévaluer la pauvreté et sur la relativité du revenu médian. La pauvreté peut être aussi ressentie ; il y a quelques années, deux personnes sur cinq s'estimaient être pauvres.

La pauvreté s'est davantage modifiée sur un plan qualitatif que quantitatif : les nouveaux pauvres sont des jeunes, et notamment des étudiants, des familles monoparentales, des personnes vivant dans des zones urbaines et des travailleurs pauvres. Le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale a interrogé le ministère. Avez-vous des indicateurs précis sur le manque de logements et les financements qui seraient nécessaires ?

**Mme Valérie Albouy.** – L'Insee mène des travaux sur l'impact redistributif des différents outils – notamment sur la redistribution de revenus – et effectue des simulations avec des bases de données individuelles. Ils montrent que la politique familiale a un rôle important de lutte contre les inégalités de revenus, non en raison de son ciblage mais par son ampleur. Les prestations monétaires – familiales, de logement, de minimas sociaux – participent à hauteur de deux tiers à la réduction des inégalités de revenus, contre un tiers pour les prélèvements. La réduction des inégalités est massive entre les 20 % les plus riches et les 20 % les plus pauvres : le rapport est d'un à huit avant redistribution, et d'un à quatre après redistribution. Dans la part de réduction due aux prestations sociales, 25 % est attribuable aux prestations familiales.

Mon rôle institutionnel est de décrire une situation, et non de la juger. Le ciblage de la politique familiale compte moins que l'ampleur de la politique familiale dans ses effets ; mais si le ciblage était renforcé, l'impact sur la réduction de la pauvreté serait plus important.

**Mme Hélène Périvier.** – Il faut bien distinguer les revenus primaires des revenus après redistribution par le système social. L'État social peut faire beaucoup mais l'emploi, l'éducation et le diplôme sont vraiment déterminants sur le risque de pauvreté.

Il n'est pas facile de distinguer les politiques strictement sociales de la politique familiale. La structure familiale est prise en compte par des suppléments dans le RSA. Il importe de regarder davantage le niveau de vie que le revenu et de le comparer entre ménages de tailles différentes pour pouvoir mieux agir sur la pauvreté.

Les aides aux ménages pauvres avec enfants sont les plus importantes, comme la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), qui aide à la garde d'enfants, mais est devenue complexe avec les nouveaux seuils pour l'allocation de base. C'est une usine à gaz alors qu'elle est très utile. Elle doit être renforcée car elle permet le maintien dans l'emploi des mères.

Le quotient familial assure une redistribution horizontale et couvre en partie le coût de l'enfant. Comme son plafond a été beaucoup abaissé, son caractère redistributif s'est amoindri, à la différence du quotient conjugal qui n'a pas été plafonné. Il donne un avantage fiscal qui peut être extrêmement important dans des ménages de revenus différents, dans lequel les revenus peuvent être très élevés. Il reste des marges de manœuvre pour redistribuer davantage vers les ménages pauvres et accroître le caractère redistributif du dispositif.

**Mme Valérie Albouy.** – Je vous enverrai un article de l'Insee, très détaillé, qui évalue le caractère redistributif des différentes mesures comme la prime d'activité, que vous pouvez retrouver sur notre site dans la rubrique « France, portrait social ». C'est une microsimulation des impacts législatifs sur l'année 2018, réalisée à l'automne dernier. La prime d'activité est plus centrée sur les bas revenus que la prime pour l'emploi et a donc un effet de lutte contre la pauvreté active. Nous devons aussi regarder les évolutions dues aux mesures budgétaires, dans leur ensemble. Récemment, il y a eu à la fois des mesures efficaces et ciblées sur les personnes pauvres et des mesures plus budgétaires avec un effet redistributif moins ciblé.

**Mme Hélène Périvier.** – Lutter contre le chômage permet de lutter aussi contre la pauvreté, mais ce n'est qu'une des dimensions – devenue prioritaire – de la politique de lutte contre la pauvreté. Cela peut être dangereux en raison des difficultés d'accès à l'emploi. Les modes d'action doivent être variés, sinon on accroît l'écart entre les personnes disposant de revenus du travail et les personnes éloignées du marché du travail. La prime d'activité, qui a fusionné le RSA-activité et la prime pour l'emploi, est mieux ciblée que l'ancienne prime pour l'emploi sur les ménages les plus précaires.

Le chômage est calculé individuellement alors que la pauvreté se calcule au niveau du ménage. À regarder ainsi, une femme sans emploi ou dans une situation professionnelle précaire sera dans une situation de grande pauvreté si elle se sépare de son conjoint. Regardons les situations individuelles mais aussi les mécanismes de solidarité privée au sein des familles, essentiels. Enfin, l'important taux de non-recours au RSA-activité pose un problème d'efficacité de la politique sociale. Il faut que les personnes puissent avoir accès aux aides : c'est un vrai défi pour la lutte contre la pauvreté.

**Mme Véronique Albouy.** – Je n'ai abordé que la pauvreté monétaire mais de multiples indicateurs, fondés notamment sur les privations matérielles déclarées par les

personnes ou sur l'isolement social, permettent d'appréhender plus globalement la fragilité en France.

Certains territoires concentrent en effet la pauvreté. Le modèle élaboré par l'Insee à partir des déclarations exhaustives de revenus montre une forte concentration dans les quartiers prioritaires de la ville – c'est logique –, mais aussi dans les villes centres et certaines périphéries. En revanche, les évolutions sont plus difficiles à mesurer.

Sur l'influence de la politique de la ville, je vous renvoie plutôt aux analyses du Commissariat général à l'égalité des territoires.

**Mme Hélène Périvier.** – Pour une approche multidimensionnelle de la pauvreté, je vous invite également à consulter les travaux de Muriel Pucci sur la pauvreté des enfants, publiés par le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge.

La ségrégation urbaine structurelle et la concentration des difficultés, notamment scolaires, dans certaines zones entraînent un cercle vicieux de perte d'attractivité et de reproduction de la pauvreté. Les politiques de lutte contre la pauvreté doivent donc s'articuler avec les politiques familiales et les politiques de la ville pour obtenir des résultats à long terme.

Se pose enfin la question des moyens à la disposition des collectivités territoriales pour prendre en charge des personnes pauvres et précaires en très grand nombre.

**Mme Véronique Albouy.** – Pour répondre à votre interrogation sur les pensions de réversion, nous n'avons pas les moyens d'isoler ces dernières des pensions de retraite au sein des revenus déclarés.

Notre dispositif de mesure est globalement de qualité mais le coefficient d'unité de consommation pour les familles monoparentales mériterait peut-être d'être revu. En outre, les ménages composés exclusivement d'étudiants sont exclus de nos statistiques car nous ne pouvons pas intégrer les aides familiales qui forment souvent un élément substantiel du niveau de vie des étudiants. Une enquête a été réalisée par l'Insee et le ministère des affaires sociales sur les ressources des jeunes, mais pas spécifiquement sur celles des étudiants.

Nous mesurons par ailleurs le niveau de vie à un moment donné. Le fait d'être dans une situation plutôt confortable à l'instant t n'exclut pas le risque pour l'avenir, notamment pour les personnes sans emploi en cas de séparation.

Sur le logement, la dernière enquête spécifique portant sur 2012 et 2013 montre que le taux d'effort des ménages est particulièrement élevé pour ceux dont les revenus se situent dans les trois premiers déciles. Pour plus d'informations, je vous renvoie à l'étude de l'Insee sur « les conditions de logement en France », parue en 2017.

**Mme Hélène Périvier.** – Le calibrage de politiques publiques efficaces et justes est particulièrement complexe, notamment en raison des solidarités familiales qui sont réelles, mais relatives et parfois précaires. Ces solidarités familiales ne sont d'ailleurs pas toujours considérées de la même manière d'un point de vue fiscal ou social. Un couple en union libre ne pourra pas bénéficier des effets du quotient conjugal liés à une imposition jointe. À l'inverse, on supprimera le RSA majoré à une mère isolée en cas de vie maritale avérée... Peut-être pourrions-nous réfléchir à une approche plus uniforme.

Les travaux de Sophie Ponthieux de l'Insee, qui ont décomposé le niveau de vie d'une personne en strates – revenus d'activité, revenus du conjoint, prestations individuelles, prestations familiales – et avancé la notion de « pauvreté en activité », me semblent également intéressants.

Sur les politiques de logement, l'OFCE utilise aussi le modèle de microsimulation de l'Insee et a publié de nombreux travaux.

**Mme Michelle Meunier.** – Les outils statistiques peuvent-ils évoluer pour mieux appréhender la complexité des situations et aller vers plus d'individualisation ?

Des chiffres déjà anciens montrent une forte proportion de SDF parmi les jeunes majeurs de 18 à 21 ans. Est-ce toujours le cas aujourd'hui ?

Le Gouvernement a annoncé pour novembre 2018 un nouvel abattement pour permettre aux bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) d'accéder plus facilement à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C), mais il est incapable de dire combien de personnes bénéficieront de cette mesure. Comment est-ce possible ?

**Mme Florence Lassarade.** – L'appauvrissement des classes moyennes semble en partie lié à l'accession à la propriété. Mon expérience me montre en outre que les endettements lourds, parfois sur trente ans, des jeunes couples sont assez fréquemment à l'origine de leur séparation.

Dispose-t-on d'éléments sur la situation financière des femmes séparées, notamment lorsqu'elles arrivent à l'âge de la retraite après des carrières incomplètes ?

Existe-t-il par ailleurs des aides spécifiques pour les femmes qui élèvent seules leurs enfants ?

**M. Michel Forissier.** – Les statistiques ne peuvent pas intégrer toutes les prestations sociales. Seule une enquête sociale locale permet de recueillir des éléments exhaustifs.

Depuis vingt ans, les politiques de la ville ont en partie manqué leur cible en se concentrant exclusivement sur le logement et l'emploi. Or l'accession à la propriété peut présenter un risque pour les familles modestes.

Les personnes nées pauvres connaissent de multiples difficultés, le plus important pour eux étant le reste à vivre, pour pouvoir manger, s'habiller... Quant aux personnes qui tombent dans la pauvreté à la suite d'un accident de la vie, c'est souvent encore plus compliqué pour elles car elles ne savent pas comment faire.

Dans tous les cas, l'action des communes et des départements est déterminante.

**Mme Laurence Rossignol.** – Les familles nombreuses ne sont pas toujours synonymes de pauvreté. On les retrouve souvent parmi les hauts ou les bas revenus, très peu parmi les classes moyennes. Le facteur culturel semble donc important. En outre, notre politique familiale demeure très avantageuse financièrement pour ces familles.

Nos politiques pèchent surtout en matière de prévention de la pauvreté. Beaucoup de familles préfèrent rester isolées plutôt que d'avoir recours aux services sociaux, perçus comme une menace. Elles attendent trop avant de demander de l'aide, le placement des enfants auprès de l'aide sociale à l'enfance (ASE) devenant alors inéluctable.

Que fait-on pour lutter contre l'isolement, la mésestime de soi et pour développer la capacité d'agir des familles pauvres ?

La lutte contre la pauvreté ne passe pas seulement par les allocations et les outils fiscaux mais par des politiques et des services publics profondément réformés.

**Mme Martine Berthet.** – Les taux de pauvreté diffèrent-ils entre les populations urbaines et rurales ? Quelle est en outre l'évolution de la pauvreté chez les jeunes actifs ?

**Mme Véronique Albouy.** – Plus qu'à une évolution des outils, on travaille surtout à une publication plus rapide des données. Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu y contribuera, de même que le système consolidé des prestations versées par la Cnaf, en cours de développement.

Nous construisons également un outil permettant de publier des statistiques au niveau territorial, à partir des données exhaustives de l'impôt sur le revenu et de la taxe d'habitation, ces dernières nous permettant de savoir qui habite dans un même logement. À cet égard, la suppression de la taxe d'habitation est pour nous un défi !

Sur les personnes sans domicile, l'Insee a réalisé avec l'Institut national d'études démographiques une enquête en 2001 et 2011 mais nous ne disposons pas de chiffres plus récents.

Quant à la question sur la CMU-C et les titulaires de l'AAH, je ne peux y répondre précisément dans l'immédiat.

**Mme Hélène Périvier.** – Le passage à l'âge adulte autonome est un vrai problème dans le système social français, les politiques familiales et fiscales étant parfois mal articulées. Quant aux jeunes qui ne sont ni en études, ni en formation, ni en emploi, ils ont fait l'objet de politiques publiques ciblées. Celles-ci sont en cours d'évaluation et les résultats semblent assez prometteurs.

**Mme Véronique Albouy.** – La question de l'accession de la classe moyenne à la propriété rejoint celle sur le reste à vivre, que l'on calcule en retirant du revenu les dépenses des ménages non négociables à court terme, composées notamment du loyer ou des échéances de prêt.

Les études montrent que les inégalités sont plus importantes pour le reste à vivre que pour les revenus.

Nos statistiques intègrent les prestations nationales mais pas les aides locales. Yannick L'Horty avait mené voilà dix ans environ des travaux dans cinq grandes villes pour intégrer ces aides, mais il n'y a pas d'étude plus récente à ma connaissance.

Le coût de l'accession à la propriété est bien documenté. En revanche, je n'ai pas d'éléments sur un éventuel lien avec des ruptures familiales. Voilà une belle piste de travail pour l'Insee !

**Mme Hélène Périvier.** – Seules les aides spécifiquement locales ou en nature ne sont pas prises en compte, faute de centralisation des données.

Les jeunes couples de la classe moyenne peuvent en effet être fragilisés après une rupture, notamment les parents d'un enfant unique, qui n'ont pas droit aux allocations familiales. Ils perdent nécessairement en niveau de vie et ne peuvent souvent pas avoir deux logements similaires. Ce sujet mérite réflexion.

Derrière l'accès à la propriété se pose aussi la question du patrimoine. Le gain patrimonial est très variable selon le lieu et le type de logement. Les prix ont explosé en région parisienne mais c'est très aléatoire ailleurs en France. La question de l'opportunité de la propriété du logement mériterait sans doute d'être affinée au niveau individuel, même si les études macroéconomiques sont déjà nombreuses.

S'agissant des aides versées aux personnes séparées, on peut citer la garantie contre les impayés de pensions alimentaires, ou encore le RSA majoré. Mais l'on pourrait sans doute renforcer encore ces aides pour limiter l'effet des séparations sur le niveau de vie.

**Mme Véronique Albouy.** – Le taux de pauvreté est particulièrement élevé dans les villes centres des grandes aires urbaines. Les chiffres datent de 2012 mais la prochaine édition de la publication *Les revenus et le patrimoine des ménages*, qui paraîtra fin mai, montrera des évolutions par type de communes et par région.

Quant au degré d'isolement social, il est logiquement assez difficile à mesurer.

**Mme Hélène Périvier.** – La corrélation entre les politiques familiales et le taux de fécondité est une question complexe à laquelle la littérature ne sait pas répondre. Quelques travaux, notamment ceux de Camille Landais sur le quotient familial, montrent des effets très légers sur la décision de concevoir un enfant.

Un autre défi est de construire des politiques de lutte contre la pauvreté qui évitent la stigmatisation des populations concernées, un phénomène bien connu en sciences sociales. C'était d'ailleurs l'une des raisons du détachement de la prime d'activité du RSA-activité.

Il me semble également nécessaire de développer un ensemble de services pour améliorer les conditions de vie des ménages pauvres, notamment en termes d'accès aux loisirs et à la culture, mais aussi à une alimentation satisfaisante pour les plus pauvres.

**Mme Véronique Albouy.** – Entre 1980 et 2000, chaque génération avait un niveau de vie supérieur à celui de la précédente. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, la situation des ménages se dégradant en début de vie active. Le niveau de vie moyen de 2015 est également inférieur à celui de 2008 en raison des effets durables de la crise financière. L'insertion des jeunes actifs sur le marché du travail est depuis longtemps difficile et les statistiques révèlent la faiblesse des revenus d'activité des jeunes jusqu'à 30 ans au moins.

**M. Martin Lévrier.** – Existe-t-il des outils d'évaluation du rôle des associations participant à la lutte contre la pauvreté, financées indirectement par l'État grâce à l'abattement fiscal de 66 % ?

**Mme Victoire Jasmin.** – Il ne faut pas négliger les facteurs aggravants de la pauvreté, comme le surendettement, notamment à travers les crédits à la consommation qui peuvent être accordés aux ménages pauvres.

Au-delà des revenus officiellement déclarés, n'oublions pas non plus que certaines familles ont des revenus dissimulés...

**M. Yves Daudigny.** – Comment peut-on interpréter les chiffres de 2015 à la lumière de l'évolution de la pauvreté sur une durée plus longue ? Il semblerait que la pauvreté ait fortement diminué en France entre 1970 et 1990, avant d'augmenter de nouveau. N'assiste-t-on pas à une inversion de tendance historique qui serait antérieure à la crise financière de 2008 ?

Vos mesures de la pauvreté sont relatives. Existe-t-il en France une réflexion sur la méthode « absolue », utilisée notamment aux États-Unis, qui permet de comparer la situation de chaque famille par rapport à une liste de biens et de services jugés indispensables pour mener une vie digne ?

**M. Jean-Louis Tourenne.** – La pauvreté est insupportable mais elle devient intolérable lorsque des destins de gamins sont irrémédiablement façonnés par la situation de leurs parents. Quel est le taux de déterminisme social en France et comment nous situons-nous par rapport aux pays de l'OCDE ?

**Mme Nassimah Dindar.** – Selon l'étude réalisée par l'Insee en 2015, 340 000 personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté à la Réunion, dont 115 000 enfants. Les politiques sociales métropolitaines ne sont pas toujours parfaitement adaptées et nous avons d'ailleurs publié voilà quelques années un Livre blanc de l'urgence sociale contenant plusieurs propositions.

Notre modèle administratif de redistribution induit également certains effets pervers, en contribuant à pérenniser des états « d'urgence sociale ». L'accompagnement monétaire de la pauvreté n'est pas suffisant. Il faut aussi une politique de l'emploi efficace. Et que penser d'un système où il est parfois préférable de vivre séparément, officiellement tout au moins ?

Enfin, je souscris aux propos de Mme Rossignol : nous n'accompagnons pas suffisamment l'entrée dans l'âge adulte des jeunes ayant grandi dans des familles précaires.

**Mme Jocelyne Guidez.** – Les personnes handicapées souhaiteraient un revenu individuel d'existence au moins égal au seuil de pauvreté. Quel est votre point de vue sur cette demande ?

**Mme Véronique Albouy.** – Nous ne disposons pas d'évaluations chiffrées de l'action des associations auprès de la population générale, qui prend le plus souvent la forme d'aides en nature. En revanche, vous trouverez des données dans les enquêtes portant sur les personnes sans domicile, réalisées avec l'aide des associations.

Les statistiques générales montrent que 7 % des ménages ont un taux d'endettement supérieur à 33 % de leurs revenus, souvent à la suite d'une accession à la propriété. Sur le surendettement, la Banque de France disposera de davantage de données que l'Insee.

Dans les statistiques, nous complétons les revenus déclarés à l'administration fiscale par les revenus du patrimoine non imposés ou imposés en différé. En revanche, les revenus issus de l'économie informelle échappent aux statistiques.

**Mme Hélène Périvier.** – La fraude existe à tous les niveaux, chez les pauvres comme chez les très riches ! Les montants concernés sont toutefois beaucoup plus faibles pour les bas revenus. Et les travaux de la Cnaf montrent que le contrôle social des bénéficiaires de prestations sociales est assez important. Cela n'empêche pas que des revenus puissent être dissimulés mais ce n'est pas spécifique à ce sujet.

**Mme Valérie Albouy.** – Effectivement, le taux de pauvreté s'est fortement réduit depuis le début des années 1970, où il était de 20 %. Il s'est maintenu depuis vingt ans entre 13 et 14 %. Le taux de pauvreté, relatif, mesure les inégalités. Lors d'une conjoncture favorable, la pauvreté peut croître si le seuil de pauvreté augmente – c'est parfois difficile à faire comprendre. Actuellement, le seuil n'évolue pas, les comparaisons sont plus faciles. L'Insee ne mesure pas la pauvreté en valeur absolue. L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (Onpes) réalise des travaux sur les budgets de références, en mettant l'accent sur la consommation minimale des personnes.

**Mme Hélène Périvier.** – Il y a d'autres indicateurs que celui, officiel, du taux de pauvreté. La pauvreté absolue peut être mesurée par rapport à un budget minimal ou à un panier de biens nécessaire pour vivre décemment. L'Onpes travaille sur ce sujet en lien avec des ménages, mais cela reste subjectif. Les États-Unis établissent leur seuil de pauvreté par un panier de biens qui n'a pas été revu depuis des années, même si le *Census Bureau* travaille depuis plusieurs années sur des indicateurs alternatifs de mesure de la pauvreté. Cela rend plus difficile les comparaisons internationales : être pauvre en France ne signifie pas la même chose qu'aux États-Unis où la santé et l'éducation ne sont pas gratuites. Pour une vision de long terme, on pourrait prendre comme référence le revenu médian à une date précise. Le taux de pauvreté, relatif, peut être contre-intuitif.

**Mme Valérie Albouy.** – Pour évaluer le déterminisme social, il est très compliqué de savoir si les parents étaient pauvres ou non. De nombreuses personnes sont proches du seuil de pauvreté et la mesure de leurs revenus est réalisée en fonction de leurs déclarations : on se fonde sur la profession des parents et leur catégorie sociale ainsi que celle de leurs enfants. Des travaux existent à l'échelle européenne mais je ne peux pas vous indiquer quelle est la place de la France. Si l'on se fonde sur la réussite scolaire, la reproduction sociale est importante en France. Cela se traduit probablement dans la trajectoire de vie.

**Mme Hélène Périvier.** – Il est difficile de mesurer et d'avoir des comparaisons internationales. Thomas Piketty a travaillé sur la forte corrélation entre la taille du logement et la réussite scolaire. Les jeunes déscolarisés sans diplôme risquent davantage d'être pauvres.

La reproduction sociale est importante dans les classes les plus élevées pour l'accès aux études supérieures. Le système scolaire français favorise la reproduction sociale.

**M. Jean-Louis Tourenne.** – Pas seulement le système scolaire...

**Mme Hélène Périvier.** – Cela va souvent de pair avec une ségrégation urbaine importante.

**Mme Valérie Albouy.** – Les jeunes adultes autonomes avec leur propre logement sont souvent touchés. Ce n'est pas une question de ressources propres mais de statut. Un jeune sans ressources sera bien plus aidé par sa famille s'il est étudiant que chômeur – le rapport est d'un à trois. Cela peut être dû à une volonté qu'il s'assume mais souvent ce ne sont pas les

mêmes familles qui sont derrière. La prise d'autonomie d'un jeune issu d'une famille monoparentale pauvre pose problème, sans que cela soit visible dans les statistiques : le jeune est souvent bloqué chez ses parents et la situation peut durer longtemps.

**Mme Hélène Périvier.** – Vous évoquiez des zones, comme à La Réunion, où les politiques publiques, calibrées de la même façon qu'en métropole, n'étaient pas adaptées aux comportements familiaux. De nombreux travaux sociologiques ont été menés en Martinique : il y a de nombreuses familles monoparentales constituées de femmes avec enfants où le père tourne entre ses différents foyers. La sociologie des familles monoparentales n'est pas la même que dans l'hexagone. Faut-il pour autant parler d'optimisation du système social ? Si ces personnes avaient accès à un emploi de qualité et mieux payé, elles feraient autre chose. Cela ne remet pas nécessairement en cause la façon dont les politiques sociales sont calibrées ni leur générosité mais davantage l'alternative proposée à ces personnes.

**Mme Valérie Albouy.** – Vous évoquiez les différences de niveau de vie avec les personnes handicapées ?

**Mme Jocelyne Guidez.** – Apparemment, elles n'atteignent pas le seuil de pauvreté malgré un faible niveau de vie.

**Mme Hélène Périvier.** – C'est un problème d'équivalences comme pour les familles monoparentales. On leur applique le même seuil de pauvreté alors que leur niveau de vie réel peut être plus bas qu'une personne seule non handicapée.

**Mme Jocelyne Guidez.** – Les associations proposent un revenu minimum d'existence.

**Mme Hélène Périvier.** – Il faut distinguer la mesure de la pauvreté de la politique publique mise en place.

**Mme Jocelyne Guidez.** – Nous avons été interpellés par les associations.

**M. Alain Milon, président.** – C'est une proposition qui est loin d'être mise en place...

Je vous remercie de toutes ces informations.

*La réunion est close à 11h30.*

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

**Mercredi 11 avril 2018**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 10 h 05.*

### **Audition de M. Thierry Damerval, président-directeur général de l'Agence nationale de la recherche**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous accueillons ce matin M. Thierry Damerval, président-directeur général de l'Agence nationale de la recherche, l'ANR, depuis quatre mois. Je remercie notre rapporteur, Laure Darcos, de nous avoir suggéré cette audition. Compte tenu de la prise de fonction récente de M. Damerval, il était tout à fait opportun de le convier à s'exprimer devant nous.

La vocation de l'Agence nationale de la recherche, créée en 2005 d'après les pratiques observées dans les autres grandes nations scientifiques, est le financement de la recherche sur projets. Sa mise en place avait ému la communauté scientifique, inquiète du processus de sélection retenu et d'une possible remise en cause de la liberté du chercheur.

Dans un premier temps, l'augmentation des crédits de l'agence avait permis de réduire ces critiques, sans pour autant les supprimer. Toutefois, la diminution massive de la dotation de l'agence entre 2009 et 2015 a bien failli remettre en cause le bien-fondé de celle-ci, la chute en dessous de 10 % des taux de sélection pour les appels à projets génériques décourageant de nombreux chercheurs et semant la suspicion sur le processus de sélection.

Depuis 2016, les crédits de l'ANR sont en hausse, mais les réponses aux appels à projets également, ce qui pèse sur le taux de réussite.

Par ailleurs, la démission du comité d'évaluation scientifique en mathématiques et en informatique en 2016 et les tensions croissantes entre votre prédécesseur et certains présidents de grand institut de recherche, ainsi que la récente polémique sur l'absence de financement ANR des travaux du géologue Adberrazak El Albani, sont autant de signes des difficultés que rencontre votre agence pour asseoir sa crédibilité.

Dans ce contexte, comment comptez-vous relancer la dynamique de l'ANR ?

**M. Thierry Damerval, président-directeur général de l'Agence nationale de la recherche.** – L'ANR met en œuvre la programmation arrêtée par son ministère de tutelle, le ministère de la recherche. Dans le décret revu en 2014, il est bien écrit « arrêtée », et non plus « définie ». Ce changement n'est pas seulement sémantique : il signifie que la programmation doit être élaborée dans une large concertation.

Ensuite, l'agence procède à l'évaluation et à la sélection des projets. En la matière, on attend d'elle le « zéro défaut ». Nous pourrions revenir sur le cas récent que vous avez évoqué, madame la présidente, pour en tirer des enseignements plus larges.

Nous assurons également le suivi administratif et scientifique des projets, dans une logique de service aux bénéficiaires.

Enfin, nous évaluons les projets *ex post* – c'est une dimension un peu nouvelle de notre action. Les 17 000 projets financés par l'ANR depuis sa création représentent une somme d'informations considérable. Cette évaluation porte sur les publications scientifiques - l'*output*, comme disent les Anglo-saxons – mais aussi, de façon plus complète, sur l'impact des projets.

S'agissant de la programmation, on a pu reprocher à l'ANR de ne pas suffisamment interagir avec les opérateurs. Pour être moi-même chercheur, j'ai vécu l'époque où elle avait tendance à définir des axes de recherche avec le ministère sans qu'ils soient toujours compris.

Par ailleurs, à partir de 2015, la stratégie nationale de recherche a conduit à organiser l'appel à projets génériques, auquel l'agence consacre environ 80 % de son budget, selon des défis sociétaux, ce qui n'était pas bien compris par les communautés scientifiques, d'autant que l'adéquation à ces défis constituait un des critères d'évaluation. Autant il peut être légitime, dans l'évaluation *ex post*, d'examiner en quoi les projets financés contribuent à répondre à ce type de défis, autant il est peu légitime de demander aux laboratoires de justifier leurs projets en fonction de défis sociétaux.

Le ministère et le conseil d'administration de l'agence ont donc décidé que l'appel à projets serait désormais organisé par axes scientifiques et que les laboratoires n'auraient plus à expliquer en quoi leurs recherches répondent à tel ou tel défi sociétal. Cela se traduit en pratique par une évolution de la comitologie : la programmation est discutée dans le cadre non plus de comités de pilotage scientifique des défis, mais de comités de pilotage organisés selon les grands axes de la science – sciences de la vie, numérique, énergie et matériaux, sciences humaines et sociales, environnement. Deux comités spécifiques ont été constitués pour la physique fondamentale et les mathématiques.

La programmation ne consiste pas à définir des appels à projets très ciblés, mais à identifier les domaines scientifiques – il y en a une quarantaine – autour desquels s'organisera le plan d'action. Un laboratoire qui dépose un projet dans un domaine sera évalué par le comité correspondant. Ce système est plus clair pour les déposants.

En ce qui concerne l'évaluation, on a dit, au sujet du chercheur de Poitiers, que les bureaucrates parisiens de l'ANR méconnaissaient la science... Je tiens à préciser que l'ANR n'intervient pas dans l'évaluation, non plus que le ministère. Si la programmation revêt une dimension institutionnelle, la sélection des projets repose sur les comités d'évaluation scientifique.

Mme la présidente a rappelé que le taux de sélection approchait les 10 % en 2014-2015, avec un budget tombé à 500 millions d'euros. Aujourd'hui, notre budget est d'un peu plus de 700 millions d'euros et le taux de sélection est de l'ordre de 14 %. C'est un progrès, mais cela ne suffit pas. En effet, un peu plus de 20 % des projets sont classés A+ ou A par les comités d'évaluation, et l'expérience montre que, là où le taux est inférieur à 20 % – ce qui est le cas à la Commission européenne et au Conseil européen de la recherche –, il est extrêmement difficile d'opérer des choix entre les très bons projets. La Fondation allemande pour la recherche présente un taux de succès de 30 %. Au Royaume-Uni, ce taux est de 25 %.

Un autre problème tient au conformisme dont les commissions tendent à faire preuve. Ce phénomène, naturel et que l'on constate partout, entraîne une moindre prise de risque.

Les Britanniques ont décidé qu'un projet non retenu une année ne pourrait pas être redéposé l'année suivante ; ce n'est pas forcément la meilleure approche, mais elle permet de répondre en partie à la problématique du taux de sélection. En Allemagne, la fondation pour la recherche dispose d'un budget de 3 milliards d'euros... Certes, ses missions ne recouvrent pas exactement les nôtres, mais il y a évidemment un sujet budgétaire, comme l'a souligné dans son rapport sur l'ANR votre ancien collègue Michel Berson.

Pour ce qui est du service aux utilisateurs dans la réalisation des projets, des évolutions récentes sont intervenues. Par exemple, le conseil d'administration de l'ANR vient de décider que le préciput de 11 % destiné à favoriser l'acquisition ou la maintenance d'équipements ou à optimiser les fonctions support ne serait plus versé sur justificatifs, ce qui dispensera les établissements du travail de justification et l'agence de celui de vérification, qui conduisait rarement, pour ne pas dire jamais, à supprimer des versements. Nous essayons également de simplifier les démarches en matière de conventionnement.

Si l'appel à projets génériques représente 80 % de nos moyens, nous menons aussi d'autres actions, en particulier dans la recherche partenariale : les chaires industrielles, les laboratoires communs, les instituts Carnot.

Nous œuvrons également aux niveaux européen et international, pour favoriser la participation des équipes françaises aux projets de recherche menés à ces échelles.

Enfin, depuis 2010, l'ANR opère pour le compte de l'État la mise en œuvre des investissements d'avenir. En la matière, les modifications intervenues avec le Grand plan d'investissement et la transformation du Commissariat général aux investissements en Secrétariat général pour l'investissement ne changent rien à nos responsabilités.

**Mme Laure Darcos, rapporteure des crédits de la recherche.** – S'agissant de votre budget, qui est encore trop faible, pouvez-vous estimer le montant qui vous serait nécessaire pour porter le taux de réussite des projets à 25 ou 30 % ?

Par ailleurs, le contrat d'objectifs et de performance de l'ANR fait une place importante à l'optimisation des actions de coopération européenne et internationale. Pouvez-vous nous en dire davantage à ce sujet ?

De même, il serait intéressant que vous nous présentiez votre action en matière de développement de l'*open data* et de l'*open access*.

Les démarches pour répondre aux appels à projets sont complexes, et les scientifiques souvent livrés à eux-mêmes. Comment impliquer davantage les établissements pour qu'ils aident leurs scientifiques à monter les projets ? D'autre part, la manière de présenter le projet ne tend-elle pas à devenir plus importante que le projet lui-même, au risque de voir une logique de marketing se développer de façon un peu dangereuse ?

Vous avez parlé du conformisme des commissions : le ministère ne devrait-il pas faire évoluer les choses pour encourager les novations ?

S'agissant du plateau de Saclay, les équipes de NeuroSpin – une infrastructure de recherche remarquable que j'espère avoir un jour l'occasion de vous faire découvrir, mes chers collègues ! – m'ont interrogée sur les mécanismes par lesquels l'ANR pourrait soutenir les structures comme la leur. L'ANR ne pourrait-elle pas déléguer à ces infrastructures l'organisation d'appels à projets, comme cela se fait en astrophysique ?

Enfin, avez-vous l'intention de travailler dans le domaine de l'enfance et de l'éducation ? Des collaborations pourraient être nouées avec le ministère de l'éducation nationale, l'Institut national de la santé et de la recherche médicale ou le CNRS, sur ce sujet important du point de vue la santé publique comme de la lutte contre les inégalités sociales.

**M. Thierry Damerval.** – À la création de l'ANR, l'objectif était d'atteindre un budget de 1 milliard d'euros. Cet ordre de grandeur reste d'actualité. Pour financer tous les projets classés A+ et A, il nous manque environ 300 millions d'euros.

En matière de coopération européenne et internationale, nous agissons, d'abord, pour aider nos chercheurs à monter des projets européens. Les chercheurs français ont un bon taux de succès aux programmes-cadres européens, mais ce sont les moins nombreux à postuler. Un dispositif d'aide a été mis en place en 2015 et le taux de succès des projets maturés soutenus dans ce cadre est supérieur à 20 %, contre 10,6 % en moyenne en Europe.

Nous avons mis en place l'année dernière le dispositif « Tremplin ERC », pour aider nos chercheurs à accéder aux financements, très sélectifs, du Conseil européen de la recherche. Il bénéficie en particulier à de jeunes chercheurs classés, mais non retenus, auxquels l'ANR permet de développer leur projet et de postuler à nouveau ; à la deuxième tentative, beaucoup passent la barre au niveau européen.

En dehors des réseaux financés par le programme-cadre, des réseaux existent qui sont financés, en partie par l'Europe pour certains, mais surtout par les agences de financement des différents pays : les réseaux de programmation conjointe et les réseaux ERA-NET. L'ANR permet la participation d'équipes françaises à une trentaine de ces réseaux.

Au plan international, nous cherchons à conclure des accords avec d'autres agences de financement pour permettre à des équipes de chercheurs de développer des projets de coopération. Des discussions auront lieu à l'automne prochain dans les comités de préparation de la programmation pour dresser un état des lieux sur ce sujet et identifier les priorités de façon conjointe, car nous avons tout intérêt à avoir des stratégies convergentes.

*L'open data* et *l'open access* sont des sujets extrêmement importants et d'actualité. Jusqu'ici, la mise en archives ouvertes des publications résultant des travaux financés par l'ANR était une incitation ; la loi pour une République numérique et le contexte européen nous engagent à en faire une obligation. Il faut pour cela que les laboratoires aient le support nécessaire. Pour les archives ouvertes, il existe HAL (Hyper articles en ligne).

S'agissant plus globalement de *l'open data*, nous avons vocation à rendre accessibles tous les projets que nous avons financés depuis 2005. Il reste à bien définir avec les établissements la nature des données qui peuvent être rendues accessibles. Il faut aussi que nos bases de données soient bien organisées. C'est un gros chantier, auquel nous travaillons.

En ce qui concerne l'aide au montage de projets, l'ANR a eu tendance – je l'ai vécu en tant que bénéficiaire – à interagir un peu trop directement avec les laboratoires et pas

suffisamment avec les institutions. Nous devons apporter toute l'aide nécessaire en amont, sans nous impliquer dans le montage lui-même, ce qui serait incompatible avec notre fonction d'évaluateur. En particulier, les formulaires doivent être simplifiés autant que possible. Par ailleurs, nous devons être connectés au système d'informations que le ministère est en train de développer.

Le conformisme est une réalité, en réponse à laquelle l'ANR a lancé il y a deux ans une initiative intéressante : un appel à projets spécifique, « OH Risque », ouvert à des projets qui n'avaient pas, ou très peu, de résultats préliminaires. Dix-neuf projets ont été sélectionnés dans ce cadre. Je trouve que cette formule mériterait d'être relancée.

Du fait de mon passé au CEA, NeuroSpin ne m'est pas inconnu... La difficulté qu'il y avait pour les laboratoires à financer des infrastructures sur la base de leur dotation ANR a été levée. D'autre part, les infrastructures nationales en biologie-santé ont bénéficié de financements dans le cadre des investissements d'avenir ; NeuroSpin est inclus dans *France Life Imaging*, qui a reçu 37 millions d'euros. Ces financements arrivent à échéance, mais un axe « Équipements structurants pour la recherche » figure dans le PIA 3.

Je comprends la question qui vous a été posée par les responsables de NeuroSpin, mais il serait compliqué de confier des appels à projets à différentes infrastructures... En revanche, des partenariats peuvent être mis en place avec d'autres financeurs. Ainsi, la Direction générale de l'armement nous confie l'organisation de ses appels à projets. Cette collaboration fonctionne bien et pourrait être étendue à d'autres domaines, avec d'autres ministères.

Pour ce qui est de l'enfance et de l'éducation, parmi la quarantaine d'axes que j'ai évoqués au début de mon intervention, l'un s'intitule : « Cognition, éducation et formation tout au long de la vie ». Dans ce cadre, quatre lignes sont ouvertes : « Capacités cognitives aux divers âges de la vie », « Innovation et pratiques pédagogiques », « Lutte contre l'échec scolaire » et « Mutations de l'enseignement supérieur ». Nous suivons tous ces sujets touchant à l'enfance et à l'éducation.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – S'agissant des capacités cognitives, un coup d'accélérateur a-t-il été donné en faveur d'études sur les effets du numérique sur le développement ?

**M. Thierry Damerval.** – À ce stade, les projets n'ont pas encore été sélectionnés, mais il s'agit évidemment d'un axe de travail, sous un double rapport : les sciences humaines et sociales d'une part, les sciences cognitives d'autre part.

**M. André Gattolin.** – Merci d'avoir parlé d'Europe. Enfin ! Vos prédécesseurs oubliaient toujours un peu la complémentarité entre l'ANR et les moyens disponibles au niveau européen. Dès 2012, comme rapporteur sur la préparation du cadre financier pluriannuel 2014-2020, j'avais souligné que l'émergence de l'ANR avait entraîné, par effet de substitution, une baisse du nombre de dossiers déposés auprès des instances européennes – lesquels sont encore plus lourds que les dossiers ANR. Je me félicite donc du dispositif mis en place en 2015.

En matière d'aide à la recherche, tous les pays disposent en quelque sorte d'un droit de tirage – une proportion des fonds. Comme nous présentons peu de projets, nous ne bénéficions pas de tous les financements dont nous pourrions disposer au niveau européen.

Que l'ANR aide au montage de projets européens est donc important. À la même époque, on a eu la volonté de regrouper la représentation de nos grands centres de recherche à Bruxelles, pour faciliter la coordination des projets français.

Je me demande toutefois si nous ne pourrions pas renforcer encore notre présence européenne, comme l'ont fait les Britanniques, dont le taux de sélection est élevé. Quand un projet britannique soutenu par le Gouvernement n'est pas retenu, mais qu'il arrive dans les premiers, il est automatiquement recyclé dans le cadre de l'agence nationale, ce qui dispense les équipes de recherche de constituer un nouveau dossier.

Un pas en avant a été franchi depuis 2015, mais il faut aller au-delà pour bénéficier pleinement de notre droit de tirage européen et jouer la complémentarité entre niveaux européen et national.

**M. Jacques Gersperrin.** – Comme rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement supérieur, je souhaite vous interroger sur le rôle d'opérateur d'État joué par l'ANR pour certaines actions du programme d'investissements d'avenir.

Dans le cadre du PIA 3, trois actions sont particulièrement intéressantes : « Nouveaux cursus d'université », « Soutien des grandes universités de recherche » et « Constitution d'écoles universitaires de recherche ». Pouvez-vous nous indiquer les objectifs de ces trois actions, leur état d'avancement et les universités déjà sélectionnées pour en bénéficier ? Certaines de ces universités ont-elles développé des initiatives remarquables à vos yeux ?

Subsidiairement, notre ancien collègue Michel Berson recommandait, dans son rapport de juillet dernier, de réduire le nombre d'instruments financiers pour renforcer la lisibilité de l'offre. L'ANR a-t-elle commencé à travailler en ce sens ?

**Mme Maryvonne Blondin.** – Quelle est la place des appels à projets concernant les femmes dans le milieu de la recherche ? Encouragez-vous spécifiquement ces projets ? La nouvelle composition du conseil d'administration montre que sur seize membres, il n'y a que trois femmes, et elles ne sont que suppléantes.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Mon équipe d'archéologie a déposé trois ans de suite auprès de l'ANR un dossier concernant un projet dont le montage lui avait demandé énormément de travail. Elle a essuyé trois refus successifs. Avec un dossier beaucoup plus léger, elle a obtenu 2 millions d'euros pour le même projet auprès de l'ERC. Cependant, l'institution gestionnaire a été incapable de gérer ces fonds, faute de moyens. Cela montre la nécessité d'avoir une répartition optimale entre les crédits de fonctionnement et ceux des appels à projets. En Allemagne, on consacre des budgets récurrents à la vie des équipes de recherche. En France, il faut solliciter l'ANR pour obtenir des crédits permettant de faire fonctionner les laboratoires. Il ne faut pas opposer recherche vertueuse et recherche opportuniste, mais combiner les deux types de crédits. Comment y parvenir ?

Toutes les agences d'évaluation lancent des appels à projets, car elles ne souhaitent plus travailler avec l'ANR. Je le sais car je suis rapporteur d'une mission de l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques. Existe-t-il encore une coordination nationale des appels à projets ?

Hier soir, la France a signé un très gros contrat avec l'Arabie Saoudite pour un montant de 50 milliards d'euros qui permettront à financer des chantiers archéologiques jusque-là dotés de montants miséreux. Les sciences humaines offrent un immense potentiel de développement. L'Arabie Saoudite, dans sa magnificence, apportera aussi des fonds destinés au patrimoine français. Ils seront certainement plus efficaces que la « loterie Bern ». Il faut accorder aux sciences humaines l'importance qu'elles méritent, au-delà d'un intérêt purement opportuniste.

**Mme Annick Billon.** – Vous avez mentionné une hausse du budget consacré aux projets sélectionnés, en précisant qu'elle n'était pas suffisante. A-t-elle contribué à augmenter le nombre de projets subventionnés ?

Le taux de sélection des projets reste faible, à 14 %. Que deviennent les projets qui ne sont pas sélectionnés ? Trouvent-ils d'autres moyens d'aboutir, *via* l'ERC ou le mécénat, par exemple ?

Quelle est la durée moyenne d'un projet ? Le développement des nouvelles technologies a-t-il eu pour effet de l'allonger ou de la raccourcir ?

Enfin, je suis d'accord avec Mme Blondin : on lutterait contre le conformisme en donnant plus de place aux femmes.

**M. Antoine Karam.** – L'ANR doit sortir des frontières hexagonales. La Guyane est un territoire immensément riche en matière de recherche. Tous les grands organismes de recherche y sont présents, à commencer par l'Institut Pasteur depuis 1940, mais aussi le Cirad, l'Inra, l'Ifremer, le CNRS, le CNES et aussi une université de plein exercice fraîchement installée. Nous travaillons avec le Brésil, le Surinam, le Plateau des Guyanes, et la Caraïbe. Envisagez-vous de venir faire une évaluation de la recherche sur notre territoire ? Ce serait inédit pour un président de l'ANR. Nous avons la canopée de la science et nous vous invitons à venir la contempler de façon horizontale à 200 mètres d'altitude et même à 50 mètres dans le camp des Nouragues.

**Mme Sonia de la Provôté.** – La recherche est devenue de plus en plus fragmentaire. Il faut que des pôles cohérents de recherche s'installent dans le temps. Les études de cohorte se font sur une longue durée. Comment l'ANR favorise-t-elle le développement de ce regard permanent et continu dans le temps sur les grandes questions sociétales, médicales ou de recherche ?

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – L'intelligence artificielle est un sujet stratégique. Quel pourcentage de crédits est accordé à ce secteur ? Comment incitez-vous l'investissement dans ce domaine ?

**M. Thierry Damerval.** – Monsieur Gattolin, toutes les actions européennes de l'ANR ont été lancées avant que j'arrive. Le recyclage que vous mentionnez a été mis en œuvre l'an dernier sur les ERC. Quant aux projets non retenus dans le programme cadre de recherche et développement (PCRD), il faut être vigilant. Dans mes fonctions antérieures, j'ai constaté que les équipes de l'Inserm avaient un taux de succès important au niveau européen, mais que les difficultés demeuraient sur des sujets de recherche plus fondamentaux comme ceux que traite l'Institut des sciences biologiques (INSB).

**M. André Gattolin.** – La qualité des équipes de l’Inserm, particulièrement performantes, explique leur succès.

**M. Thierry Damerval.** – Il faudra veiller à préserver la place de la recherche fondamentale dans le neuvième PCRD.

L’ANR n’est qu’un opérateur en matière d’investissements d’avenir. Elle n’a qu’un pouvoir consultatif sur le PIA dont les actions sont décidées par l’État. Nous savons qu’un nouveau cursus universitaire est en cours d’évaluation. Le jury examine les 48 projets déposés et rendra sa sélection en juin. Je ne dispose pas d’information sur les initiatives d’excellence (Idex) qui concernent les grandes universités de recherche. Je n’ai pas non plus d’élément d’évaluation sur les écoles universitaires de recherche (EUR).

Les appels à projets étaient jusqu’à présent complétés par une documentation de 250 pages développant tous les défis sociétaux. Le format changera en septembre prochain, avec une documentation de moins de 100 pages, organisée par axe scientifique.

En 2014, grâce à l’évolution de la procédure en deux temps, le nombre de projets déposés a augmenté de 8 000 à 10 000. Depuis, nous sommes revenus à 7 500 ou 8 000 projets génériques déposés.

La hausse des budgets a permis d’augmenter le nombre de projets retenus. Nous veillons à ce que le financement par projet ne diminue pas.

Le conseil d’administration est composé de six membres représentant les administrations. Les directeurs d’administration centrale sont plutôt masculins, à l’exception de Mme Brigitte Plateau, directrice générale de l’enseignement supérieur et de l’insertion professionnelle. Parmi les six représentants des grands domaines scientifiques, il n’y a que des présidents. L’arrêté, daté du 7 mars, a fait bien peu cas de la journée du 8 mars... Quant aux quatre personnalités qualifiées du monde industriel et économique, elles sont nommées à parité.

Le 8 mars, j’ai fait venir à l’agence des porteurs de projets consacrés aux femmes. Les sujets balayaient un spectre large, de la femme au Néanderthal jusqu’au biais dans la sélection lié à la composition des comités. Certaines communautés ont hurlé lorsque nous avons choisi de préciser dans la charte déontologique qu’il fallait veiller à la parité. Nous soutenons également un projet sur la sélection dans les orchestres et un autre sur l’analyse de la place des femmes dans le management en Suède, au Royaume-Uni, en Allemagne et en France. Je ne peux qu’espérer qu’il y aura des présidentes d’alliances dans l’avenir.

La répartition entre les financements sur projet et les crédits récurrents est un vrai problème. Il faut un certain taux de succès pour que le dispositif garde son efficacité. L’impossibilité dans laquelle se trouvent les comités de faire évoluer le montant imposé par l’ANR pose problème. Il faudra y revenir.

Monsieur Ouzoulias, nous pourrions faire un bilan plus complet concernant le plan consacré aux sciences humaines.

Nous n’avons pas une vision claire de ce que deviennent les projets non financés. Nous travaillons avec l’École d’économie de Toulouse à ce sujet, notamment dans le champ des nanotechnologies.

Je remercie M. Karam pour son invitation. Nous avons réalisé un bilan sur les organismes de recherche outremer. Le Conseil régional de Guadeloupe nous confie la sélection des projets financés par le Fonds européen de développement régional (Feder) dont il dispose. Ce partenariat fonctionne bien.

Je suis prêt à rencontrer les agences qui ne voudraient plus travailler avec l'ANR. À ma connaissance, aucune agence ne s'est désengagée d'un partenariat avec l'ANR. Cependant, j'ai conscience que notre image n'est pas forcément positive.

Les projets sont en général prévus sur trois ans. Les demandes de prolongation n'ont pas beaucoup évolué sur ce point. Les investissements d'avenir ont permis de financer des projets sur dix ans. Dans mes fonctions précédentes, je suivais les cohortes financées dans ce cadre. Ce mode de financement qui a remplacé le multi financement est très efficace.

**Mme Sonia de la Provôté.** – On a parfois besoin de financer des cohortes sur 20 ans.

**M. Thierry Damerval.** – D'où la structuration qui a été réalisée. Les cohortes donnent leurs premiers résultats au bout de huit à dix ans.

Nous consacrons 17 millions d'euros par an à l'intelligence artificielle et 60 millions d'euros au numérique. Nous engagerons prochainement des actions complémentaires.

Le budget que vous votez représente 705,9 millions d'euros en 2018 avec une mise en réserve de 51,5 millions d'euros, un peu moins importante que l'an dernier. Le financement de l'Institut national du cancer (INCa) se fait via l'ANR qui lui transfère 38 millions d'euros. L'appel à projets génériques représente 420 millions d'euros. Nos actions au niveau européen représentent 50 millions d'euros. Le programme Carnot représente 60 millions d'euros d'investissements. Il repose sur une logique de financement à la performance, mesurée en termes de transfert de technologies et de partenariats industriels. Pas moins de 16 % des laboratoires académiques et 50 % des contrats industriels de la recherche publique bénéficient du label Carnot. Le programme représente 550 millions d'euros d'investissements industriels.

**Mme Laure Darcos, rapporteure des crédits de la recherche.** – Quelles sont les règles de financement des coûts indirects ? Comment mieux financer ces coûts ?

**M. Thierry Damerval.** – Ces coûts se décomposent entre les frais de gestion qui sont passés de 4 % à 8 % et le préciput destiné à faciliter le financement de matériel et à optimiser les fonctions support, passé de 5 % à 11 %. Nous sommes désormais à 19 %. La question qui se pose est celle d'une globalisation. Nous y travaillons avec le ministère.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous vous remercions. Vous avez pris vos fonctions il y a seulement quatre mois. Les défis à relever sont nombreux. Nous vous souhaitons une belle réussite. La France a besoin de la recherche. Notre commission est très mobilisée sur ce point.

### **Communications diverses**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Le bureau de la commission se réunira à l'issue de notre prochaine réunion.

*La réunion est close à 11 h 15.*

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

**Mardi 10 avril 2018**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

### **Audition de M. Thierry Dallard, candidat pressenti pour exercer les fonctions de Président du directoire de l'établissement public Société du Grand Paris**

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous entendons M. Thierry Dallard, candidat pressenti par le Premier ministre pour exercer les fonctions de président du directoire de l'établissement public de la Société du Grand Paris, en application de l'article 8 de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris. Ce n'est pas une audition en application de l'article 13 de la Constitution : il n'y aura pas de vote à l'issue de cette audition.

Selon la loi relative au Grand Paris, le président du directoire est nommé par décret après avis du conseil de surveillance – qui a été favorable hier – et après audition devant les commissions permanentes compétentes du Parlement. Cette audition intervient dans un contexte compliqué : nous avons été assez impressionnés d'entendre Mme de Kersauson, présidente de la 2<sup>ème</sup> chambre de la Cour des comptes, évoquer cette dérive budgétaire et financière, décrite dans un rapport de la Cour. Le budget est passé de 19 milliards d'euros à 35 milliards d'euros, si ce n'est davantage, avec des retards qui compliquent la visibilité du projet.

Ancien élève de l'École normale supérieure et ingénieur des Ponts-et-chaussées, vous avez successivement travaillé au Centre d'études techniques de l'équipement Méditerranée, ancêtre du Cerema (Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement), puis à la Direction départementale de l'équipement (DDE) des Bouches-du-Rhône, avant de rejoindre la société des Autoroutes du sud de la France (ASF) comme directeur du développement. Vous avez également été en poste au ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer puis en 2007, vous avez rejoint la société Méridiam infrastructure, spécialisée dans le développement et le financement de projets d'infrastructures. Pour marquer cet engagement dans la durée, vous avez démissionné de la fonction publique en 2017.

Vous avez donc un profil de technicien qui paraît offrir toutes les garanties nécessaires pour cette fonction, même si vous avez davantage travaillé sur les infrastructures routières. Il y a eu une soixantaine de candidatures. De quelle manière le choix a-t-il été fait ? Quelle est votre feuille de route dans le cadre de cette équation très compliquée, avec un objectif fixé par le Premier ministre de réduction des coûts du Grand Paris Express de l'ordre de 10 %, alors même qu'un certain nombre de projets d'interconnexion ne seraient pas financés à ce stade ? Vous évoquerez sans doute le respect des échéances et notamment celle de 2024. Même s'il y a eu un rephasage – raisonnable par rapport à un chantier que le Premier ministre a qualifié de « chantier du siècle » – le projet est particulièrement important, avec 200 kilomètres de lignes, 68 gares et interconnexions. Il y a même des problèmes très concrets : une vingtaine de tunneliers seraient nécessaires, alors qu'il y en a autant dans toute l'Europe...

Quels sont les liens de votre société avec la Société du Grand Paris ? Quelle sera votre future indépendance, sachant que vous êtes en poste depuis une dizaine d'années ?

**M. Thierry Dallard, candidat pressenti pour exercer les fonctions de Président du directoire de l'établissement public Société du Grand Paris.** – C'est un honneur de présenter mon parcours et mes réflexions sur ce grand projet, le Grand Paris Express, pour le mener à bien et le plus vite possible.

Ce projet est d'abord défini par son gigantisme. Le Premier ministre évoque le projet du siècle, c'est plutôt le projet d'une génération. Le réseau parisien de métro fait aussi 200 kilomètres, mais la ligne 1 a été mise en service en 1900 et la ligne 14 dans les années 1990. Il aura fallu presque un siècle pour le réaliser. Comment faire le Grand Paris Express dans des délais beaucoup plus courts ? De même, il aura fallu 15 ans, de 1962 à 1977, pour réaliser la partie centrale du RER A, de Nanterre à Nation. Cela montre la complexité et le temps nécessaire pour ce projet très ambitieux – et l'on manque de qualificatifs...

À l'échelle mondiale, il y a d'autres projets de cette ampleur, il y en a eu et il y en aura encore. C'est effectivement le plus important projet à réaliser dans des délais extrêmement brefs pour l'histoire française et pour celle de l'Île-de-France ; mais Singapour, ville-État de 4 millions d'habitants, est en train de réaliser un projet de taille comparable. D'autres métropoles ont des projets similaires. C'est un défi qui confirme l'ambition française d'avoir en son sein une métropole de niveau mondial. Ce sera pour nos entreprises, nos ingénieries et nos savoir-faire la démonstration que nous sommes leader dans ce domaine. Ce sera aussi l'occasion de continuer à développer ce savoir-faire à l'étranger – une donnée économique qui dépasse largement l'échéance de la réalisation du Grand Paris. Lorsqu'on a ma carrière de maître d'ouvrage, on ne peut pas être indifférent à ce projet essentiel et emblématique en soi.

Deuxième donnée importante sans laquelle je ne serais pas là aujourd'hui, le Gouvernement a rappelé sa volonté de mener à bien ce projet. Le périmètre a été confirmé, malgré un recalage de calendrier – je n'utiliserai pas le terme de « dérive », car nous ne sommes qu'au début du projet. Les dérives interviennent lorsque le projet est réalisé au tiers ou à la moitié... Les dérives sont devant nous, si les risques n'ont pas été quantifiés au bon niveau pour la programmation budgétaire. C'est le troisième quinquennat au cours duquel le projet a été confirmé. La Société du Grand Paris a survécu et sa feuille de route a été confirmée. C'est essentiel pour moi en tant que candidat. Je partage l'ambition, l'intérêt du projet et sa faisabilité – même si les choses ne se passeront évidemment pas comme prévu.

Enfin, au-delà d'un projet technique et financier, évoqué en kilomètres et en milliards d'euros, c'est un acte d'aménagement qui doit s'inscrire dans la politique de la ville et desservir les quartiers qui ne le sont pas ou mal, relier des bassins d'emploi et donc des bassins de vie, créer de l'emploi et des richesses pour les entreprises et donc pour la collectivité, et développer une offre nouvelle de logements qui fait cruellement défaut.

Nous ne construisons plus, à l'instar des grandes infrastructures de transports collectifs de l'Île-de-France, de nouvelles radiales – celles-ci créent de nouveaux espaces d'urbanisation et renforcent l'étalement urbain. C'est un objectif de politique publique : il faut densifier. Répéter à l'envi qu'il faut lutter contre la consommation des matières premières – protéger l'eau, lutter contre le réchauffement de la planète – est un vœu pieux tant que l'étalement urbain continue. Le Grand Paris est un défi technique mais aussi un enjeu pour

briser le toujours plus grand, afin de reconstruire une ville et densifier une métropole d'ampleur mondiale. Voilà les trois raisons qui m'intéressent dans ce projet.

Vous avez rappelé mon parcours. J'ai passé onze ans dans le privé, douze ans dans l'administration du ministère de l'équipement et deux ans entre les deux, au sein de l'établissement ASF, qui n'était plus vraiment public puisque 49 % de ses parts étaient vendues au privé, mais avant sa privatisation complète en 2005.

J'ai ainsi une expérience de terrain de dix ans de maître d'œuvre et de maître d'ouvrage au sein des directions départementales de l'équipement, auprès des collectivités. J'ai travaillé sur des projets routiers dont certains sont assez connus comme le viaduc de Millau, le contournement de Nice ou l'autoroute dans le secteur alpin, mais également sur des projets de transports collectifs comme le réseau de tramway ou le prolongement du métro dans la communauté urbaine de Marseille. Lors de mon retour au sein de l'État après mon passage à ASF, à l'occasion des lois de décentralisation de 2004, j'ai piloté la réorganisation des services du ministère et créé les services de maîtrise d'ouvrage. La maîtrise d'ouvrage est le fil rouge de mon action, à la fois dans les services territoriaux de l'État, en administration centrale, puis durant mes onze années dans le privé. Cette notion caractérise le mieux mon engagement personnel, mes compétences et, *in fine*, mon métier.

En 2007, Meridiam était une petite start-up de dix personnes, qui travaillait sur un projet de tunnel sous-marin en Irlande, pour un financement de 100 millions d'euros sous gestion. Désormais, Meridiam a près de 7 milliards d'euros sous gestion, a réalisé 60 projets qui totalisent près de 50 milliards d'euros d'investissements, et rassemble plus de 200 personnes. Peu connue du grand public, l'entreprise est très connue dans le secteur des infrastructures. C'est un bel exemple de start-up française qui réussit. J'ai appris une autre façon d'exercer le métier de maître d'ouvrage avec les outils du privé, et avec un souci permanent de la maîtrise des coûts et des délais, pour trouver les bons contrats et les bonnes structures de partage des risques : une jeune start-up ne peut pas s'éloigner de sa cible, sinon elle aura du mal à se développer.

Ce projet d'une grande complexité a fait l'objet d'une annonce courageuse : reconnaître que l'on s'est trompé sur 20 % à 30 % du coût initial, que les sujets techniques sont plus complexes et que le calendrier sera plus long est un facteur important pour avancer. Je m'engage devant vous : la notion de transparence est pour moi essentielle, je la pratique depuis 25 ans, et elle est aussi essentielle lorsqu'on doit porter un projet qui n'a aucune chance de réussir sans un portage à tous les niveaux, des élus de la Nation aux élus de terrain - et notamment la région, autorité organisatrice à travers l'agence Île-de-France Mobilités. Il faut non seulement remplir cette mission, mais aussi être garant de son intégrité. Je ne vais pas abandonner telle ou telle partie pour tenir les délais ou l'enveloppe.

Il faudra être très vigilant pour trois familles d'acteurs. D'abord, les personnels de la Société du Grand Paris (SGP) sont au cœur de tous les débats et objets de toutes les critiques. C'est le propre d'un maître d'ouvrage que d'être en première ligne. Je tiens à souligner la qualité du travail mené entre 2010 et la fin de 2014, date des premières enquêtes publiques pour la ligne 15. En un temps très court, cette équipe a réussi à asseoir la légitimité de ce projet - c'est le plus difficile. Je lis dans la presse que l'État n'est pas assez ambitieux, qu'il ne prévoit pas d'aller assez vite pour mener à bien le Grand Paris, mais une durée de 15 ans entre les décrets de déclaration d'utilité publique de 2015, date de naissance du projet, et 2030, date d'achèvement de l'ensemble du Grand Paris Express, suppose un projet dense ! C'est le temps qu'il a fallu pour la ligne de RER entre Nanterre et Nation...

Mes prédécesseurs ont su consolider politiquement un projet caractérisé par des contraintes importantes. Donner un plafond d'emplois de 200 personnes pour une maîtrise d'ouvrage d'un tel projet revient à attacher deux grosses enclumes aux chevilles de l'ancien président du directoire. La Cour des comptes a repris dans son rapport l'exemple de Crossrail à Londres, projet de modernisation du métro, dont la maîtrise d'ouvrage requérait 700 personnes. De même, j'ai l'expérience de la ligne de TGV Tours-Bordeaux qui a nécessité 6 milliards d'euros de travaux, soit un sixième du Grand Paris Express, et dont la mission de maîtrise d'ouvrage – gestion de l'environnement, expropriations, gestion des nuisances, relations avec le territoire, coordination des entreprises, gestion des risques... – rassemblerait 200 personnes. On ne peut espérer construire 200 kilomètres de métro dans le Grand Paris, avec 200 personnes, pour 35 milliards d'euros, alors qu'il en faut à peu près autant pour un projet de 6 milliards d'euros dans une zone beaucoup moins dense ! Nous devons repositionner les équipes sur leur cœur de métier, dans une phase opérationnelle.

Deuxième enjeu, ce projet n'est pas uniquement technique, c'est un acte d'aménagement complexe dans son intégration urbaine. Paradoxalement, on parle beaucoup des difficultés des tunneliers, du besoin de congeler les sols ou des argiles vertes ; lorsque tout sera mis en service, plus personne n'évoquera ces problèmes, mais un sujet restera pour le prochain siècle : le fonctionnement des gares et leurs interfaces avec l'environnement urbain, pour assurer la mobilité entre tous les modes de transport. C'est un sujet majeur de collaboration avec les territoires et leurs représentants.

Il faut accompagner une troisième famille d'acteurs, les entreprises – d'ingénierie, de travaux publics – déjà mobilisées au travers de multiples marchés. Il faut les aider et les former. La véritable difficulté n'est pas d'obtenir des tunneliers – on peut toujours en acheter ou en construire, si on y met le prix – mais des équipes qui savent manier cet outil. Il faut des équipes expérimentées en travaux souterrains : tel est le plus grand facteur limitant, qui a conduit à réduire de 28 à 21 les tunneliers nécessaires – ce qui est encore très ambitieux.

Je rencontrerai très prochainement M. Gilles Carrez, à qui le Gouvernement a confié une mission sur le financement du projet. Spécificité de ce projet, ce financement est exclusivement assuré par la région Île-de-France et par ses communes grâce à la fiscalité particulière sur l'immobilier de bureau.

J'ai 52 ans. Cela fait 11 ans que je suis dans une entreprise à forte valeur entrepreneuriale, qui a connu une très forte croissance. J'aurais pu continuer cette aventure jusqu'au bout, avec de nouveaux champs de développement, en Afrique, en Turquie ou en Jordanie, et une forte croissance des effectifs, qu'il faut accompagner. Ce projet aurait été passionnant. L'alternative était celle ouverte par la nécessité de trouver un nouveau président du directoire de la SGP. J'ai choisi d'être candidat à cette autre éventualité, mais cela n'est ni un moyen de revenir dans un cycle de la fonction publique – j'ai démissionné du corps des Ponts en 2017 – ni dans une logique de faire un poste de deux ou trois ans pour rebondir dans un autre. Je suis candidat car je pense que le projet est faisable ; il va certainement subir encore de multiples tempêtes et évolutions, mais c'est à cet ouvrage que j'ai envie de consacrer mes prochaines années.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je vous remercie.

**M. Gérard Cornu.** – Vous avez tout à fait le profil pour embrasser cette difficile fonction. Dans votre exposé, parfois technique, vous êtes déjà dans la peau de cette fonction. Il n'y a pas forcément de débat sur la personne qui doit être à ce poste important, mais deux

débats méritent d'être posés. Pourquoi est-ce une fatalité que les grands projets dérapent financièrement et spolient soit les actionnaires, soit les collectivités qui les financent ?

Actuellement, il y a Paris, en Île-de-France et le reste de la France connaît d'énormes problèmes d'aménagement du territoire – visibles dans les rapports de MM. Jean-Cyril Spinetta et Philippe Duron – et des difficultés financières pour réaliser des projets. Le reste de la France voit aussi des sommes considérables consacrées au Grand Paris. Cela pose problème à de nombreux Français et met en cause l'harmonie de l'ensemble du territoire.

**M. Patrick Chaize.** – Merci de cet exposé et de votre présentation très motivée. Nous avons toujours regardé avec inquiétude l'évolution des coûts. L'estimation des travaux est-elle suffisamment fiable ? Le plan d'affaires est-il suffisamment solide pour garantir une véritable réussite ? Je ne suis pas inquiet pour ce grand chantier, utile pour notre pays, et il ne faut pas avoir peur des coûts de ces grands travaux. Néanmoins, il est aussi important d'avoir, en regard de ces investissements, des recettes liées aux coûts d'exploitation. Comment rendre les plans d'affaires plus pertinents ?

**M. Arnaud Bazin.** – Sénateur du Val-d'Oise, je présidais ce département de 2011 à 2017. À ce titre, j'ai siégé assidûment au conseil de surveillance de la Société du Grand Paris. Vous avez certainement déjà pu mesurer la crise de confiance entre les élus d'Île-de-France, la Société du Grand Paris et l'État. Quelle est la crédibilité de la parole de l'État ? Comment rétablir la confiance nécessaire entre le président du directoire et les élus ? Dans votre brillante carrière, vous avez fait la démonstration de vos capacités de maître d'ouvrage. Mais comment envisagez-vous la relation avec les élus, une des conditions de la réussite du portage collectif que vous avez évoqué ?

Il y a une très grave crise de confiance : jusqu'à l'été 2017, toutes nos interventions – dont les miennes – portaient régulièrement sur la crédibilité de la réalisation du calendrier. La réponse était la même de la part du directoire : dormez tranquille, tout sera réalisé dans les délais prévus... Sauf que l'été dernier, il est apparu que les délais pouvaient être respectés, mais avec 200 millions de dépenses supplémentaires pour la ligne 17 uniquement... Depuis, nous avons appris que le projet n'était techniquement pas possible, selon une analyse de la Cour des comptes... Comment comptez-vous répondre à cette crise de confiance et rétablir la transparence nécessaire ? Le décret de création de la Société du Grand Paris prévoyait initialement une tutelle de trois ministères – c'est aussi l'un des problèmes de la gouvernance de la SGP. Comment et à qui rendrez-vous compte, directement au ministère des transports ou au préfet de région ?

À chaque examen du budget, j'ai posé des questions sur le dimensionnement insuffisant des équipes. La Société du Grand Paris nous répondait que ce n'était pas formidable, mais qu'elles y arriveraient. Voilà encore un élément de crédibilité à rétablir. On estime qu'il manque plus de 200 postes. La Cour des comptes a dénoncé une externalisation et une dépendance de la SGP à l'égard de bureaux d'études extérieurs. Avez-vous obtenu des engagements précis de la Direction du budget pour disposer des effectifs nécessaires afin de mener à bien un projet d'une telle ampleur ?

Nous nous interrogeons sur la crédibilité définitive du budget global, auquel contribuent les habitants et les entreprises d'Île-de-France. L'État n'a jamais versé ses 4 milliards d'euros initialement prévus – c'est d'ailleurs une des raisons du dérapage parce que cela a généré des intérêts, selon la Cour des comptes... Lorsque ce projet sera réalisé, il

rapportera plus de 100 milliards d'euros de PIB pour la France. Mettons davantage en avant ces recettes considérables en regard des dépenses.

**M. Thierry Dallard.** – Heureusement, le fort dépassement des budgets initiaux des grands projets n'est pas une fatalité. Certes, certains éléphants blancs comme Eurotunnel ont marqué les esprits. De nombreux risques ont été sous-estimés alors que la partie géologique du tunnel sous la Manche était très simple. Les conséquences de la commission de sécurité ont mené à une surenchère et à une revue complète du projet alors que les recettes n'étaient pas plus importantes. Cela a très mal fini pour les actionnaires. Même si chaque cas est individuel, chaque problème est dû à une sous-estimation des risques. Il en est de même dans les contrats de plan État-région.

**M. Hervé Maurey, président.** – Pourquoi sous-estime-t-on ces risques ?

**M. Thierry Dallard.** – Le risque est souvent mal cerné au moment du démarrage du projet. Il y a un risque supplémentaire fréquent d'instabilité budgétaire pour les projets financés sur le rythme budgétaire. Toutes les DDE ont connu cela durant les dernières décennies : vous organisez un allotissement, lancez des appels d'offre, et tout est arrêté faute d'autorisations ou de crédits de paiement nécessaires. Il faut couper le projet en tranches, le relancer, et cela coûte cher. La SGP a l'avantage d'avoir une fiscalité dédiée. Le financement doit être mis au service du planning – il y aura déjà suffisamment à faire avec les risques techniques. Dans certaines zones, on peut devoir congeler le sol pour faire des trous, et plus cette nécessité multipliera, plus cela sera long et coûtera cher. L'évaluation de ces risques peut être plus ou moins respectée... C'est un projet d'aménagement, et non une science exacte ni un produit manufacturé à la chaîne.

Comment, face à chaque risque, définir un plan B ou C, une solution qui peut éventuellement coûter moins cher ? La maîtrise d'ouvrage doit être très réactive. Lorsqu'un aléa est rencontré, il faut pouvoir décider rapidement sur la base d'une expertise fiable, et en toute autonomie, sur le terrain. Le Premier ministre s'est engagé à investir les moyens nécessaires. Le plafond d'emplois doit disparaître. Je ne suis pas capable d'estimer le nombre de personnes nécessaires – un audit est en cours. Il devra à la fois préciser le nombre de personnes nécessaires, à quel moment, et avec quels profils, afin de ne pas totalement dépendre des entreprises extérieures sur le plan technique, mais aussi de pouvoir gérer les marchés publics – si l'on traite dix fois plus de contrats qu'on ne le peut, on fera preuve de moins de vigilance.

L'équilibre entre l'Île-de-France et la province est un sujet éminemment sensible. En tant que candidat à la présidence du directoire, je ne suis pas légitime à me prononcer sur ce sujet. Mais à l'automne dernier, j'ai pu mesurer lors des Assises de la mobilité que contrairement à une idée assez erronée, ce n'est pas parce que notre pays est équipé qu'il n'a pas besoin d'équipements...

Les besoins d'équipement sont de plus en plus coûteux, à Paris comme à Lyon, Toulouse ou Marseille. Le Grand Paris a pour particularité d'être financé par la fiscalité de ses entreprises et de ses habitants : c'est une des conditions posée dès son lancement.

Les estimations sont-elles fiables ? Je n'ai pas fait la tournée de tous les acteurs, mais j'imagine que le travail réalisé par les équipes de la Société du Grand Paris est sérieux, et je n'imagine pas que les chiffres donnés n'aient pas été communiqués avec sincérité.

Quant aux évaluations du risque, il est possible qu'elles soient encore révisées : c'est pourquoi il faut mener à bien, en parallèle, un plan de recherche d'économies, afin d'être prêts à réagir lorsque les aléas se matérialiseront. Il ne s'agit pas de revenir sur les fonctionnalités du projet mais d'examiner son ordonnancement : il suffit parfois de réorganiser un appel d'offres pour optimiser les coûts et faire disparaître un risque.

J'ai évoqué en introduction la crise de confiance : c'est l'un des éléments-clés. Sans confiance, impossible d'avancer ni de prendre les décisions nécessaires. Ce sera donc pour moi une question prioritaire. Mais la confiance, cela ne se décrète pas ! J'aurai besoin, en tant que maître d'ouvrage, d'un tableau de suivi des risques. Le document qui existe est illisible car trop technique. J'aimerais en faire quelque chose de simple, de transparent et de communicable, pour que les risques que nous allons gérer au fil de l'eau soient partagés et suivis.

L'un des gros enjeux sera la tutelle de l'État car, si l'État est unique, il a tendance à être pluriel. La chance de ce projet est qu'il suscite une préoccupation très forte à la tête du gouvernement. Cela aidera à obtenir des arbitrages rapides si besoin. De fait, nous sommes dans une course contre la montre. Ce projet est en fait une combinaison entre un cent mètres et un marathon : il faut tenir sur la distance, mais ne pas passer six mois à se poser des questions à chaque étape.

La mission de Gilles Carrez sera évidemment un moment important pour ajuster les coûts estimés au regard des aléas. Un projet urbain peut récupérer les recettes générées autour des gares : en fait, celles-ci sont souvent assez modestes, en tous cas elles ne sont pas à l'échelle. Certes, un sou est un sou. En réalité, ces recettes jouent surtout sur la crédibilité des acteurs privés.

Quant à la création de richesse, je ne saurais vous dire s'il elle s'élèvera à 100 ou 200 milliards d'euros ; en tous cas, on ne communique pas assez sur ce thème. Les projets d'infrastructures, qui sont souvent vus comme des projets coûteux, sont tout de même des investissements ! Dans le cas de la Société du Grand Paris, les débats qui ont eu lieu montrent bien que la rentabilité socio-économique est indiscutable : ce projet est porteur de richesses directement et indirectement. Pour lutter contre le réchauffement de la planète ou économiser les ressources, la re-densification urbaine est incontournable. C'est un projet essentiellement environnemental.

**M. Hervé Maurey, président.** – Vous avez raison : Bercy a tendance à ne regarder que la colonne des dépenses et pas le gain apporté par un projet. C'est comme si un chef d'entreprise renonçait à acheter une machine uniquement parce qu'elle coûte cher, sans s'intéresser à ce qu'elle pourrait rapporter ! Il y a une dizaine d'années, quand j'ai commencé à travailler sur le déploiement du très haut débit, on m'a dit à Bercy que le déficit public était tel qu'on n'allait pas encore dépenser des millions d'euros... Je ne suis pas sûr que vous ayez répondu à la question sur la perception de ce projet dans les territoires.

**M. Benoît Huré.** – Oui, c'est une communication positive qu'il faut avoir, car elle peut intéresser bien au-delà du Grand Paris. Ajoutons qu'un tel chantier, pendant sa durée, contribue massivement à l'enrichissement collectif. Les emplois qu'il crée, ce sont autant de chômeurs en moins. Les entreprises qu'il fait travailler paient l'impôt et les charges sociales. Ces considérations incluent l'ensemble des Français dans la dynamique du projet.

**M. Thierry Dallard.** – Vous avez raison. De plus, la concentration du projet dans le temps crée un vrai enjeu de ressources humaines. Il va falloir former à une multitude de métiers, de l'ouvrier spécialisé à l'ingénieur en passant par le technicien et nombre de métiers intermédiaires qui ne sont pas uniquement liés aux travaux souterrains. Un projet de cette nature, à travers le projet urbain et le projet territorial qu'il porte, a vocation à ne pas être le dernier, loin s'en faut. En France comme à l'étranger, il sera dupliqué. C'est une force pour nos entreprises, notamment à l'export. De la même manière que les métros de Londres et de Paris avaient été pionniers, ce projet fera école par son ampleur.

**M. Sébastien Meurant.** – En commission des finances, lorsqu'on voit passer des chiffres allant de 25 à 35 milliards d'euros, on se pose des questions : un tel écart laisse songeur. Il est vrai que la période de taux bas que nous connaissons est favorable pour lancer des grands projets d'infrastructure. Vous avez travaillé sur des ouvrages qui ont fait appel au financement privé, ce qui est un bon point. Effectivement, des taxes sont affectées à ce projet. Le département du Val-d'Oise paie mais trouve qu'il n'aura que peu de retombées positives, avec une portion de ligne uniquement. Je m'interroge sur le coût des infrastructures ferroviaires et des aménagements correspondants – notamment les gares. Les architectes sont des artistes, ce qui n'est pas toujours une bonne nouvelle pour les finances ! Qui exploitera ces infrastructures ? SNCF, RATP, entreprises privées ?

**M. Arnaud Bazin.** – Vous avez évoqué la question des interconnexions, qui est essentielle, notamment pour les départements qui sont peu pourvus en gares comme le Val-d'Oise. Nous avons des radiales vers Paris, mais l'interconnexion de ces radiales avec le métro automatique est évidemment cruciale. C'est l'un des éléments qu'on a mis en avant pour faire accepter le projet par nos électeurs, puisque cela facilitera leurs déplacements au quotidien de banlieue à banlieue. Or, la Cour des comptes a montré que ces interconnexions étaient largement sous-financées. Qu'en pensez-vous ?

**M. Sébastien Meurant.** – Par exemple, pour Pleyel-Saint-Denis...

**M. Thierry Dallard.** – Je n'ai pas encore une vision exhaustive du sujet...

**M. Hervé Maurey, président.** – Vous n'êtes que pressenti !

**M. Thierry Dallard.** – Il y a effectivement des enjeux d'interconnexions. Ils concernent souvent des investissements qui ne sont pas sur le Grand Paris Express mais qui prévoient par exemple la création d'une gare sur le réseau ferré national. La ministre des Transports a annoncé une enquête publique sur l'un de ces projets. Je regarderai ce sujet avec beaucoup d'attention, même s'il dépasse partiellement mon champ de compétences. De toutes façons, le Grand Paris Express est là pour interconnecter les radiales – mais celles-ci ont aussi leurs propres contraintes d'exploitation.

Sur les 68 gares, je n'ai pas encore mesuré où nous en sommes. Pour certaines, on a déjà commencé à creuser. Presque toujours, se pose la question du caractère emblématique d'une gare. Dans la genèse d'un projet, il faut faire rêver, par exemple en l'incarnant par une image fédératrice. A Paris, le métro s'est réalisé de manière discrète, même s'il a fallu éventrer les boulevards – ce qui serait une solution pour réduire les coûts ! Résultat : le métro est très discret dans son émergence parisienne. Il est vrai qu'une des études préliminaires prévoyait qu'un métro aérien traverse la place de l'Opéra...

Il y a une volonté de marquer un renouveau à travers les gares. Il faut être pragmatique, et il ne faudra rien s'interdire. N'oublions pas qu'on ne fait pas ce métro pour se faire plaisir mais pour qu'elle rende un service. L'établissement Île-de-France Mobilités sera l'autorité organisatrice auprès de la région. La loi prévoit que l'exploitant sera choisi par appel d'offres. L'ouverture pour la RATP sur la partie métropolitaine est fixée en 2039, et en 2025 pour les bus sur certaines parties du réseau.

**M. Hervé Maurey, président.** – Merci, et bon courage ! La priorité sera d'être à nouveau crédible en termes de délais et de budget. L'échéance de 2024 est absolument incontournable, même si elle est très proche.

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

*La réunion est close à 10 h 05.*

**Mercredi 11 avril 2018**

**- Présidence de M. Hervé Maurey, président -**

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

### **Groupe de travail « Lutte contre la pollution de l'air » - Examen du rapport d'information**

**M. Hervé Maurey, président.** – Mme Nelly Tocqueville nous présente ce matin les conclusions du groupe de travail qu'elle préside sur la pollution de l'air.

La pollution de l'air est un enjeu sanitaire majeur, responsable de 48 000 décès prématurés chaque année. La France, comme plusieurs autres pays européens, dépasse les normes relatives à la qualité de l'air fixées par l'Union européenne. Ces dépassements récurrents ont conduit la Commission européenne à engager, en 2009 et 2015, deux procédures précontentieuses à l'encontre de la France pour non-respect des valeurs limites en vigueur pour le dioxyde d'azote et les particules fines PM10. Ces procédures, en cours, pourraient déboucher prochainement sur une saisine de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) : la Commission devrait donner sa position à la fin du mois d'avril.

Prenant acte du fait que les mesures mises en place pour réduire la pollution atmosphérique sont insuffisantes, le Conseil d'État, en juillet 2017, a enjoint le Gouvernement à élaborer et mettre en œuvre des plans d'actions permettant de ramener les concentrations de polluants en dessous des valeurs limites dans quatorze zones, et à les transmettre à la Commission européenne d'ici le 31 mars 2018. Le Gouvernement a en conséquence confié aux préfets des régions concernées la responsabilité d'élaborer des feuilles de route opérationnelles.

C'est dans ce contexte que notre commission a souhaité créer un groupe de travail, présidé par notre collègue Nelly Tocqueville. Compte tenu des délais, l'objectif de ce groupe de travail n'était pas de faire une évaluation exhaustive de la politique gouvernementale en matière de lutte contre la pollution de l'air, mais de regarder comment

ces feuilles de routes ont été élaborées, et si les mesures qu'elles contiennent sont à la hauteur des enjeux.

**Mme Nelly Tocqueville, présidente du groupe de travail.** – Chaque jour, nous inspirons et expirons 12 000 litres d'air. La qualité de l'air que nous respirons conditionne notre état de santé. La pollution de l'air est la principale cause environnementale de mortalité : chaque année, 48 000 personnes meurent prématurément en France du fait qu'elles respirent un air pollué. L'exposition aux polluants atmosphériques contribue au développement et à l'aggravation de maladies respiratoires, des maladies cardiovasculaires ou encore des cancers de l'appareil respiratoire. Le Centre international de recherche sur le cancer a d'ailleurs classé la pollution de l'air comme cancérogène certain pour l'homme en 2013. Il s'agit donc d'une urgence sanitaire, connue depuis longtemps.

À cet impact sanitaire s'ajoute un coût socio-économique important. Dans son rapport de juillet 2015, la commission d'enquête du Sénat sur le coût de la pollution de l'air – dont j'étais membre – a évalué à 3 milliards d'euros le coût annuel pour le système de santé associé à la prise en charge des maladies imputables à la pollution de l'air, et entre 70 et 100 milliards d'euros le coût socio-économique résultant des pathologies et des décès prématurés.

Les efforts conduits ces dernières années pour réduire la pollution de l'air, au moyen de la réglementation des émissions industrielles, l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments ou la modernisation du parc automobile, ont entraîné une baisse continue des émissions et des concentrations de polluants. Entre 2000 et 2016, les émissions de dioxyde de soufre ont ainsi baissé de 78 %, celles d'oxydes d'azote de 49 % et celles de particules fines PM10 et PM2,5 de, respectivement, 41 % et 48 %.

Malgré cette baisse, de nombreuses agglomérations affichent des dépassements récurrents des normes de qualité de l'air fixées par le droit européen et transposées en droit national. En 2016, seize agglomérations étaient exposées à des concentrations moyennes de dioxyde d'azote supérieures aux valeurs limites, et trois agglomérations étaient dans une situation similaire concernant les particules fines PM10. Ces agglomérations sont pour la plupart situées dans l'est et le sud de la France métropolitaine, en plus, naturellement, de la région Ile-de-France.

L'absence de dépassement des normes en vigueur ne signifie pas pour autant que les populations ne sont pas exposées à des polluants dangereux pour leur santé. Les normes de qualité de l'air fixées par l'Union européenne sont en effet supérieures aux valeurs que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) estime de nature à réduire fortement les risques sanitaires de la pollution de l'air. Si l'on tient compte des valeurs OMS, 92 % de la population française est exposée à des concentrations de particules fines PM2,5 excessives et représentant une menace pour leur santé.

Vous le voyez, il reste encore du chemin à parcourir pour réduire les effets néfastes de la pollution de l'air sur la santé.

La France fait l'objet de deux procédures précontentieuses lancées par la Commission européenne pour non-respect des valeurs limites relatives au dioxyde d'azote et aux PM10. Ce n'est pas le seul État membre de l'Union européenne dans ce cas, puisque huit autres sont en situation de précontentieux européen, et deux ont déjà été condamnés par la CJUE : la Bulgarie en avril 2017 et la Pologne en février dernier. L'hypothèse d'une

condamnation de la France n'est donc pas exclue, la Commission européenne ayant indiqué qu'elle prendrait la décision de saisir ou non la Cour de justice d'ici la fin du mois d'avril.

Prenant acte de la persistance des dépassements et de l'insuffisance des mesures mises en œuvre, le Conseil d'État a, dans une décision de juillet 2017, enjoint le Gouvernement à élaborer et transmettre à la Commission européenne d'ici le 31 mars 2018 des plans d'actions dans quatorze zones permettant de ramener les concentrations de polluants sous les valeurs limites. Le Gouvernement a donc annoncé l'élaboration, par les préfets des régions concernées, de feuilles de route devant prévoir des actions locales permettant de réduire à court terme la pollution de l'air. Le calendrier a été tenu puisque les feuilles de route ont été effectivement réalisées et présentées devant le Conseil national de l'air le 20 mars dernier.

Notre groupe de travail visait à apprécier la manière dont les feuilles de route ont été élaborées, et si les mesures qu'elles prévoient sont à la hauteur des enjeux.

Un mot d'abord sur leurs conditions d'élaboration. Afin de respecter l'échéance du 31 mars 2018, le Gouvernement a décidé de ne pas procéder à une révision anticipée des plans de protection de l'atmosphère (PPA) couvrant les régions concernées par des dépassements, compte tenu de leur durée d'élaboration, souvent longue. Le choix de recourir à des feuilles de route a permis de réaliser un travail plus rapide, mais qui de ce fait présente plusieurs lacunes.

D'abord, ces feuilles de route n'ont pas à proprement parler d'existence juridique : elles s'apparentent à du droit souple, dont la portée normative n'est pas assurée. Ensuite, elles s'insèrent dans un paysage déjà dense et complexe de documents de planification relatifs à la qualité de l'air : le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (Prepa) et les plans de protections de l'atmosphère (PPA) élaborés par l'État et ses services, d'une part ; les schémas régionaux climat-air-énergie (SRCAE) et les plans climat air-énergie territoriaux (PCAET) élaborés par les collectivités territoriales, d'autre part. Cela pose un problème de lisibilité de l'action publique. En outre, compte tenu des délais, les préfets n'ont pas pu réunir l'ensemble des acteurs traditionnellement impliqués lors de l'élaboration des PPA, comme les représentants du milieu économique, les associations environnementales ou les agriculteurs. Ceux-ci ont souvent été, au mieux, tenus informés des mesures pressenties pour figurer dans les feuilles de route. Enfin, l'impact des mesures prévues par les feuilles de route en termes de réduction de la pollution de l'air n'a pas pu être modélisé et quantifié, faute de temps. En l'absence d'évaluation, il est donc difficile de savoir si les feuilles de route permettront de faire baisser les concentrations de polluants de manière suffisante pour pouvoir respecter les normes européennes, et donc si elles convaincront la Commission européenne de ne pas engager de procédure contentieuse contre la France.

Ces documents ont cependant eu au moins le mérite de mobiliser les collectivités territoriales autour de l'enjeu de lutte contre la pollution de l'air. En effet, le choix a été fait de centrer les feuilles de route sur les actions mises en œuvre par les collectivités territoriales en vue de réduire les émissions polluantes.

La quasi-totalité des agglomérations sont concernées par des dépassements des valeurs limites de dioxyde d'azote, qui sont principalement imputables au trafic routier. Compte tenu des compétences des collectivités en matière d'organisation des transports, le choix de mettre l'accent sur les actions locales de lutte contre la pollution de l'air paraît justifié.

Cet exercice a d'ailleurs mis en lumière les disparités importantes, selon les régions, de prises de conscience et d'actions pour réduire la pollution de l'air. Si certains territoires sont mobilisés depuis longtemps en raison d'une situation particulièrement critique, comme la vallée de l'Arve, ou du fait d'un tissu associatif actif, comme à Strasbourg, il s'agit pour d'autres d'un problème moins aigu et donc moins bien appréhendé. Tel est le cas par exemple de l'agglomération de Valence, qui n'est pas couverte par un plan de protection de l'atmosphère, et pour laquelle l'élaboration de la feuille de route a donc été l'occasion de dresser un premier inventaire des leviers d'actions pouvant être actionnés.

J'en viens au contenu des feuilles de route. Quatorze zones sont concernées, réparties dans six régions : Auvergne-Rhône Alpes, Grand Est, Ile-de-France, Martinique, Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Les mesures que contiennent ces feuilles sont très hétérogènes, en termes d'objet, de calendrier de mise en œuvre et de portée. Lors de mes auditions, je me suis particulièrement intéressée à quatre régions.

L'Ile de France est la principale région concernée en nombre d'habitants, puisque 1,6 million de franciliens sont exposés à des concentrations en oxydes d'azote supérieures aux valeurs limites, et 300 000 sont dans ce cas s'agissant des particules fines. Dans cette région, l'élaboration de la feuille de route a coïncidé avec la finalisation d'un nouveau plan de protection de l'atmosphère pour la période 2017-2020, dont l'élaboration a été engagée en 2016 et qui a été adopté le 31 janvier dernier. Compte tenu de ce calendrier, il a été décidé de centrer la feuille de route sur les actions mises en œuvre par les collectivités territoriales franciliennes, notamment dans le domaine des transports et dans le secteur résidentiel et tertiaire.

La feuille de route n'a donc pas constitué un exercice de définition de nouvelles mesures, mais a agrégé un certain nombre d'actions déjà engagées par les collectivités et retracées dans leurs propres documents stratégiques, comme le plan régional pour la qualité de l'air 2016-2021 de la région Ile-de-France, ou le plan climat air énergie de la métropole du Grand Paris. La plupart de ces mesures concernent le secteur des transports et visent, entre autres, à développer les transports en commun propres, à verdir les flottes des administrations et des entreprises, à développer le covoiturage et l'usage de mobilités douces, ou encore à soutenir l'acquisition de véhicules propres.

Parmi ces différentes mesures, une semble devoir retenir l'attention en raison de son caractère structurant et de son impact important sur la pollution de l'air : le renforcement de la zone à circulation restreinte (ZCR) à Paris et son extension à d'autres communes limitrophes. La ville de Paris a mis en place, le 1<sup>er</sup> juillet 2016, une ZCR afin de restreindre la circulation des voitures les plus polluantes. Concernant au départ les véhicules immatriculés avant 1997, cette restriction a été étendue, le 1<sup>er</sup> juillet 2017, aux véhicules classés « Crit'Air 5 », c'est-à-dire aux véhicules diesel immatriculés avant 2001. L'objectif est d'étendre progressivement les restrictions de circulation aux Crit'Air 4 en 2019, aux Crit'Air 3 en 2022 et aux Crit'Air 2 en 2024, ce qui correspondrait en pratique à une interdiction des véhicules diesel à cette date.

La métropole du Grand Paris étudie actuellement la possibilité de mettre en place, au 1<sup>er</sup> janvier 2019, une telle ZCR sur l'ensemble du périmètre délimité par l'autoroute A 86, soit sur un ensemble de 80 communes. Des études préparatoires ont été lancées en ce sens et un comité de pilotage mis en place. Une telle extension pose la question de l'harmonisation avec les restrictions prévues par la ZCR parisienne, qui doit donc être durcie en 2019. Il paraît nécessaire que la mairie de Paris et les autres communes concernées travaillent de concert

pour prévoir une adéquation entre leurs ZCR respectives. J'interrogerai Mme Hidalgo sur ce point cet après-midi.

Dans la région Auvergne-Rhône Alpes, les dépassements concernent cinq territoires : Lyon, Grenoble, Saint-Etienne, Valence et la vallée de l'Arve. Près de la moitié de la pollution aux particules fines provient du secteur résidentiel, en raison du chauffage au bois. Quant au dioxyde d'azote, qui provient majoritairement du trafic routier, l'exposition à ce polluant se concentre logiquement dans les zones les plus urbanisées.

Les feuilles de route de cette région prévoient donc plusieurs mesures visant à accélérer le renouvellement des appareils au bois peu performants, notamment par un élargissement des financements du fonds « air-bois » porté par l'Ademe, au profit d'autres sources d'énergie comme le solaire ou le biogaz. En matière de transport, les feuilles de route visent à accompagner les projets des agglomérations lauréates de l'appel à projets « villes respirables à 5 ans » pour mettre en place des ZCR. Des réflexions sont en cours pour permettre un contrôle automatisé des véhicules dans ces zones, par un système de lecture optique des plaques d'immatriculation. Les feuilles de route comprennent également des mesures pour développer le covoiturage, notamment dans l'agglomération lyonnaise, par la création de voies réservées aux transports en commun et au covoiturage.

Dans la région Grand Est, il existe une disparité importante entre les deux territoires concernés : si l'Eurométropole de Strasbourg est très mobilisée depuis de nombreuses années sur la question de la lutte contre la pollution de l'air, il s'agit pour Reims et son agglomération d'un problème plus récent et par conséquent moins bien appréhendé par les élus et les citoyens. À Reims, les principales mesures recensées par la feuille de route portent sur l'engagement d'une réflexion sur l'interdiction de la traversée urbaine de Reims pour les poids lourds, le développement de « zones 30 » dans l'hyper centre ou encore le lancement d'une étude prospective relative à la création d'une zone à circulation restreinte applicables aux véhicules de transport de marchandises. La métropole de Strasbourg envisage également de mettre en place une ZCR pour le transport de marchandises, et compte poursuivre le développement d'un « réseau express à vélo » sur plus de 130 kilomètres ou encore procéder à l'électrification de la flotte de bateaux gérée par la filiale du Port Autonome de Strasbourg « Batorama ».

Dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur enfin, Nice, Marseille-Aix et Toulon sont concernées par des dépassements pour le dioxyde d'azote, le niveau de particules fines ne dépassant plus les valeurs limites, tout en restant supérieur aux recommandations de l'OMS. Les mesures se concentrent donc sur le secteur des transports, pour désengorger les zones denses, notamment par des parkings relais et des réductions de vitesse, et pour encourager les alternatives à la voiture individuelle, par des abonnements multimodaux aux transports collectifs. Les feuilles de route prévoient également de réduire les émissions des activités maritimes et portuaires, par l'électrification des navires à quai et la mise en place d'épurateurs mobiles de fumées. Concernant le secteur résidentiel, plusieurs mesures visent à améliorer la gestion des déchets verts, en limitant les dérogations à l'interdiction de brûlage – une pratique plus répandue que dans d'autres territoires – et en développant leur méthanisation.

Ces feuilles de route ont moins été l'occasion de définir de nouvelles mesures que de recenser celles déjà mises en place ou envisagées par les collectivités. Toutes ces mesures n'apparaissent pas comme des mesures de court terme – comme l'extension de lignes de transport en commun ou le déploiement de réseaux de bornes de recharge.

L'élaboration de ces feuilles de route ne doit pas être conçue comme la conclusion d'une procédure contentieuse mais comme une étape pour améliorer durablement la qualité de l'air. Le risque serait d'en faire un exercice ponctuel et formel, en réaction à un risque contentieux et dépourvu de suites concrètes. Il est donc indispensable de mettre en place un suivi rigoureux et régulier de la mise en œuvre de ces mesures, aussi bien au niveau local qu'au plan national.

Il serait intéressant que ce suivi s'appuie sur une gouvernance élargie, permettant à toutes les parties prenantes de participer à la mise en œuvre et à l'évaluation des mesures, à l'instar de l'instance de concertation mise en place dans la région Ile-de-France pour élaborer la feuille de route, co-pilotée par le préfet et par la présidente de la région. La concrétisation de ces feuilles de route doit permettre le développement de véritables projets de territoire pour la qualité de l'air. Le suivi des feuilles de route devra également déterminer rapidement le coût et les modes de financement des différentes mesures, car plusieurs d'entre elles nécessitent des ressources importantes, en particulier lorsqu'elles relèvent du secteur des transports. Faute de précision, ces mesures resteront lettres mortes. Il faudra enfin combler le manque d'évaluation préalable des feuilles de route, pour mesurer dans le temps l'impact des mesures prises, et les réorienter si elles s'avèrent inefficaces. Cela me semble également indispensable pour justifier ces décisions auprès de la population.

Vous l'aurez compris, il reste beaucoup à faire pour mettre en action les mesures listées dans ces plans, et plus généralement pour réduire la pollution atmosphérique à laquelle trop de nos concitoyens sont encore exposés, ce dont ils ne semblent d'ailleurs pas toujours conscients. Telle est avant tout notre responsabilité, en tant qu'élus nationaux et locaux. Car si lutter contre la pollution de l'air est aujourd'hui une responsabilité morale, il s'agira peut-être demain, en cas de carence prolongée, d'une responsabilité pénale – nous en avons déjà un exemple dans la vallée de l'Arve.

**M. Hervé Maurey, président.** – Merci pour ce travail de grande qualité, mené dans des délais très courts.

**Mme Michèle Vullien.** – En Auvergne-Rhône-Alpes, nous avons créé en 2001 le Club des villes durables afin de sensibiliser les communes à la pollution liée aux transports. Le problème, c'est que les mesures ne sont parfois qu'incitatives, se télescopent, ou sont imbriquées avec d'autres plans, comme le plan climat. Elles exigent en outre d'être déclinées au plus près du terrain.

Il faut également impliquer au maximum les citoyens qui, sauf allergie, se plaignent plus spontanément des embouteillages et du bruit que de la pollution. Les ZCR ne font que prendre la suite des zones d'action prioritaires pour l'air, sur lesquelles nous avons longtemps travaillé avant de mettre le dossier au fond d'un tiroir... Les mesures doivent en outre être rendues acceptables. L'interdiction des feux de bois, par exemple, ne rime à rien. Il faut enfin aider à la conversion des véhicules. L'électrique est selon moi une fausse bonne idée – nous en reparlerons.

**M. Michel Vaspert.** – Nous l'avons constaté hier à l'occasion d'une réunion d'Armateurs de France : certaines mesures se mettent en place, comme l'électrification des navires à quai. Le mouvement d'électrification à tous les niveaux est enclenché.

Cependant, les énergies marines renouvelables ont du plomb dans l'aile, compte tenu de la volonté du Gouvernement de remettre en cause les marchés passés, ce qui

aggravera notre retard de production. Nous avons sans doute raison de promouvoir les déplacements propres, mais comment ferons-nous face à la demande d'électricité dans les années à venir ? Je n'ai pas l'impression que nos gouvernants aient conscience de ce problème. Les bonnes intentions, c'est bien, mais favoriser l'indépendance énergétique, c'est mieux.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Je félicite la rapporteure pour son travail. Dans nos territoires, quelle que soit leur taille, la pollution de l'air fait l'objet de toutes les attentions. Elle était ainsi au cœur du plan de déplacements urbains de la communauté d'agglomération que j'ai présidée pendant plusieurs années. Elle provient le plus souvent des moyens de transport, et se trouve renforcée par des caractéristiques géographiques particulières – ce qui fait que certaines régions sont plus touchées que d'autres. Il faut certes informer et sensibiliser les citoyens, mais les sujets centraux restent ceux qui font le cœur de métier de notre commission : transports, pollution industrielle, par exemple. C'est un travail considérable, dont il sera difficile de venir à bout – la conclusion de la rapporteure en témoigne.

**M. Guillaume Gontard.** – Félicitations pour ce rapport très complet. Nous avons en effet besoin d'une démarche globale, redescendant jusqu'au citoyen, et abordant tous les aspects du problème : transports, énergie, rénovation thermique des bâtiments, etc. Dans la région grenobloise, l'action publique est forte en direction des particuliers, mais elle cible également les chaufferies collectives. Dans la vallée de l'Arve, l'enjeu du fret est considérable. Il faut enfin s'intéresser à la production d'énergies renouvelables, dont l'hydroélectricité est la première en France. Or de ce point de vue, la vente à la découpe des barrages n'est pas pour nous rassurer.

**M. Pierre Médevielle.** – Merci pour ce rapport fort intéressant sur ce problème qui touche tout le territoire. Nous avons réalisé une étude sur la qualité de l'air dans l'agglomération toulousaine, qui a fait apparaître ce que nous savions déjà : l'air est dégradé, surtout autour des nœuds routiers. Nous ne prenons en outre pas assez au sérieux les pathologies que génère la pollution de l'air, particulièrement insidieuses puisqu'elles peuvent mettre vingt, trente ou quarante ans à se déclarer. Il nous a de même fallu quarante ans pour mettre des photos sur les paquets de cigarettes, en dépit du coût du tabac pour l'Assurance maladie ! Certes, il n'y a pas de solution miracle, mais nous pouvons réagir de façon plus vigoureuse.

**M. Guillaume Chevrollier.** – Vous avez peu parlé de la mobilisation des collectivités dans l'ouest de la France. Pensez-vous qu'elles soient suffisamment mobilisées ?

Quelle est exactement la place du Conseil national de l'air dans la mobilisation des acteurs locaux et la sensibilisation du grand public ? Quel est le poids de la recherche et développement dans le domaine de la qualité de l'air ? Les investissements publics sont-ils suffisants dans ce domaine ?

**M. Charles Revet.** – Compliments à Mme Tocqueville pour ce rapport, réalisé dans des délais très brefs.

Personne n'a évoqué le développement des transports collectifs de ville à ville. L'histoire est un éternel recommencement : dans les années 1970, au moment du tout-voiture, nous avons rogné sur les transports publics à l'intérieur des villes, avant de les réactiver – je songe aux tramways que j'ai connus dans ma jeunesse. La France dispose, avec l'Allemagne, du plus grand maillage de liaisons de ville à ville, mais 10 000 km de voies secondaires ont

ainsi, à l'époque, été supprimés. Certains pays misent sur le tram-train, ces lignes qui peuvent pénétrer à l'intérieur des villes et remédier ainsi aux embouteillages. Je suis convaincu que réactiver ces lignes rendrait service à la population.

**M. Jean-Pierre Corbisez.** – Je remercie à mon tour la rapporteure. Vice-président d'une fédération Atmo pendant des années, je veux également attirer l'attention sur la pollution de l'air intérieur : le design moderne, jusque dans nos voitures, est parfois plus dangereux que la pollution atmosphérique...

Les aides financières pour l'achat de véhicules propres sont désormais fléchées vers l'électrique ; que sont dès lors censées faire les collectivités qui se sont engagées à encourager certaines motorisations, bioénergie ou gaz naturel par exemple ? Ce sont des investissements lourds.

**M. Olivier Jacquin.** – Je salue à mon tour la qualité du rapport, notamment sa conclusion. Il est toujours facile de s'exonérer de sa responsabilité individuelle, lorsque la responsabilité est aussi collective... Heureusement que l'Europe vient nous rappeler à nos responsabilités : son volet pénal pourrait bien mettre une pression supplémentaire sur les décideurs. Il est amusant de constater que le débat actuel sur le ferroviaire évoque bien peu la question climatique – absente du rapport Spinetta par exemple. À trop cloisonner la réflexion, nous n'arriverons à rien. Sur toutes ces questions, il faut raisonner globalement, et passer à la phase des propositions, dans la perspective de l'examen du prochain budget notamment.

**Mme Angèle Prévile.** – Je veux revenir sur la grande cause de la pollution de l'air, à savoir les transports. À mon sens, on ne pourra pas s'exonérer d'une grande étude sur les trajets domicile-travail.

Par ailleurs, j'avais coutume de dire à mes élèves qu'il fallait aérer chez eux s'il y avait une odeur de neuf. En effet, énormément de composés organiques volatils très mauvais pour la santé sont présents dans l'air des maisons.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Ce rapport a aussi l'avantage de nous démontrer que nous sommes arrivés aux limites d'un système de développement. Sans faire de jeu de mots, ce système s'essouffle considérablement.

Je m'interroge également sur les multiples associations agréées qui œuvrent au quotidien pour la surveillance, le contrôle, la mesure de la qualité de l'air. Il me semble qu'un certain nombre d'entre elles sont actuellement en grande difficulté. Est-ce que leurs financements sont pérennes ? Comment faire le relais entre les programmes de recherche ? Quelle est, au niveau national, la gouvernance globale du plan relatif à la qualité de l'air ?

**M. Alain Fouché.** – Pour réduire la pollution, il faut créer à l'entrée des villes des grands parkings afin de permettre aux gens de stocker leur voiture avant de prendre les transports en commun. Or il n'y a pas de crédits prévus pour cela.

**M. Frédéric Marchand.** – On voit bien que la question des transports est essentielle. Aujourd'hui, et nous aurons sans doute l'occasion d'en reparler avec la maire de Paris cet après-midi, il y a un grand débat sur la gratuité des transports en commun. À l'aune des expériences menées actuellement en France, notamment à Dunkerque, où cela marche, ne serait-il pas intéressant que, dans cette enceinte dépassionnée qu'est le Sénat, nous puissions réfléchir à cette question ?

**Mme Nelly Tocqueville, présidente du groupe de travail.** – Je vous remercie de vos questions et de l'intérêt que vous portez à ce sujet, qui relève aussi de notre responsabilité en tant qu'élus. Nous n'avons pas attendu pour engager des réflexions depuis longtemps. Une des difficultés repose sur l'existence de ce millefeuille de structures très difficile à lire, en particulier pour des collectivités de taille réduite. L'installation d'une zone à circulation restreinte relève de la police du maire, mais il faut une bonne raison pour la réaliser. Par ailleurs, la lecture ne peut plus se faire à l'échelle de la commune, mais à l'échelle d'un territoire. On le voit bien à propos du Grand Paris. Mais vous avez raison, les élus locaux ont du mal à trouver leur chemin dans ce labyrinthe.

Il est aussi important de dire que la pollution de l'air est invisible. On ne la voit malheureusement que dans les statistiques sur l'augmentation des maladies respiratoires, des cancers du poumon ou des maladies causées par les produits agricoles nocifs. Or il est déjà trop tard. C'est pour cela que cette pollution est pernicieuse. Il faut bien alerter nos concitoyens sur ce point, ce que fait plutôt bien le monde associatif, et mettre l'accent sur la pédagogie à l'école.

Monsieur Vaspart, vous avez raison, le tout-électrique, c'est bien beau, mais l'électricité ne tombe pas du ciel ; il faut bien la produire. Ensuite, que fait-on des batteries des véhicules électriques ? Oui au développement de ce mode de transport, mais soyons conscients des problèmes qui en découlent.

Monsieur Bérit-Débat, je pense, comme vous, que les élus des territoires ont mené ce travail de réflexion, mais avec plus ou moins d'engagement. La sensibilisation est moins forte dans certaines régions que dans d'autres.

Vous avez évoqué les brûlages, mais il faut savoir que cette pratique très polluante est interdite partout. Pourtant, dans certaines régions, les pratiques culturelles font que cette interdiction n'est pas respectée. Il y a là une question de responsabilité, y compris pour les générations à venir.

Les bilans sont donc très variés et les engagements inégaux.

Monsieur Jacquin a abordé la question du fret ferroviaire. Le Sénat en a débattu la semaine dernière et force est de constater que notre pays connaît un retard considérable en la matière. À mon sens, nous devrions pousser plus loin la réflexion et faire un bilan dans deux ans. Nous devons absolument regarder ce qui se passe en Allemagne et en Suisse. Pourquoi ne voit-on pas plus de camions sur les trains en France ?

Mon collègue Cyril Pellevat, qui assistait à une audition avec moi, a soulevé le problème de la vallée de l'Arve. Il faut savoir que, dans certaines communes, à certaines périodes de l'année, les enfants ne peuvent pas sortir en cour de récréation à cause des taux de pollution trop élevés. Les élus réfractaires pour s'engager dans une voie vertueuse devraient se rendre sur place pour prendre conscience de la gravité du problème.

Toulouse est une région qui travaille avec rigueur sur ce sujet et prend des engagements. Il ne faut pas avoir peur des chiffres. Si l'on pas des références solides, on reste dans l'incantation. Cette démarche est la bonne.

Monsieur Chevrollier, les collectivités de l'ouest de la France n'apparaissent pas dans les feuilles de route, car elles ont des PPA, des plans climat-air-énergies territoriaux et

des schémas régionaux assez aboutis, ce qui ne veut pas dire que tout va pour le mieux. La Normandie n'est pas concernée non plus par des dépassements...

**M. Hervé Maurey, président.** – Elle est exemplaire !

**Mme Nelly Tocqueville, présidente du groupe de travail.** – Comme toujours ! Cela ne veut pas dire pour autant que nous sommes exonérés et que tout va bien. Mais, je le répète, dans toutes les régions de l'ouest, les documents ont été établis et les mesures sont connues, en particulier dans le secteur industriel. Cependant, il faut rester vigilant, sinon, nous pourrions être montrés du doigt lors du prochain bilan.

S'agissant des investissements publics, des moyens sont mis sur la surveillance de la qualité de l'air et la connaissance de ses effets sanitaires, à travers le financement des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air ou d'organismes de recherche comme l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses).

Monsieur Revet, le tram-train, on en parle, on en rêve ! C'est l'une des pistes à explorer.

Plus largement, je déplore que chacun travaille sur son territoire, de son côté, sans s'inspirer forcément de ce que font les autres, même si les contraintes géographiques ne sont pas les mêmes partout.

Pour l'anecdote, le 20 mars dernier, lorsque tous les préfets se sont retrouvés autour du ministre, certains se sont étonnés d'être mis sur le même plan que tel ou tel autre, dont le territoire était réputé plus pollué. Cela renvoie à ma réflexion de tout à l'heure sur le caractère invisible de la pollution.

Monsieur Corbisez, madame Préville, vous avez parlé de la pollution de l'air intérieur, qui est aussi un problème fondamental. L'objet du groupe de travail se limitait à la pollution atmosphérique, mais vous avez raison de soulever ce point. Cette pollution est également invisible, et lorsque l'on vaporise un certain nombre de produits odorants ou censés nettoyer l'air, c'est encore pire. Il s'agit là encore d'une question de pédagogie. Une solution serait d'interdire à la vente l'ensemble de ces produits d'intérieur polluants.

Monsieur Houllégatte, vous vous interrogez sur les limites de notre système de développement. Dans l'absolu, peut-être, mais réfléchissons plutôt aux moyens de maîtriser ce développement en ayant le courage de prendre des mesures fortes. On ne peut pas tout arrêter, sauf à engager une réflexion philosophique radicale sur notre modèle de société.

Effectivement, les associations sont très nombreuses et efficaces. Je n'ai pu auditionner que Les Amis de la terre, mais l'ensemble du milieu associatif travaille très bien avec l'ensemble des collectivités territoriales lorsqu'il y a une vraie volonté de concertation. C'est à la fois un levier d'action et une courroie de transmission avec nos concitoyens.

Les feuilles de route ont le mérite d'exister, malgré les limites que j'ai mentionnées. Je veux aussi rappeler que le Gouvernement a lui-même produit une liste de mesures prises au plan national, qui a été transmise à la Commission européenne. Pour l'anecdote, sachez que la limitation à 80 kilomètres/heure sur un certain nombre d'axes routiers figure dans ses préconisations...

Monsieur Fouché, vous avez raison, la multiplication des parkings relais à l'entrée des villes est une évidence. Des agglomérations s'y sont déjà fortement engagées, tandis que d'autres, dont Marseille et, plus largement, les grandes villes de la région PACA, sont très en retard.

Monsieur Marchand, vous avez abordé la gratuité des transports collectifs. C'est une question qui revient régulièrement à l'ordre du jour, notamment dans les débats au sein de la métropole Rouen-Normandie. J'ai été très surprise de lire dans *Paris-Normandie*, avant-hier, qu'un collectif d'usagers était opposé à la gratuité. Ils craignent en effet un assèchement des financements nécessaires à l'entretien et au développement des transports collectifs.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je vous remercie de la qualité de ces échanges. Je crois pouvoir dire que nous avons toujours été relativement réservés sur le tout-électrique en matière de véhicules propres dans notre commission. Noter ancien collègue Louis Nègre avait beaucoup insisté lors des débats sur la loi de transition énergétique sur le fait que le véhicule électrique n'était pas le seul véhicule propre. Je crois que les faits nous donnent raison aujourd'hui.

Je tiens aussi à souligner le rôle très important des collectivités locales. Il y a cependant encore beaucoup de travail pour sensibiliser les élus. Nous aurons l'occasion d'en reparler cet après-midi avec Mme la maire de Paris.

Enfin, j'insiste sur la question de la pollution intérieure. Il faudra que nous regardions comment travailler sur ce sujet, qui est encore trop peu médiatisé.

### **Désignation d'un rapporteur**

Avant de nous séparer, je voudrais vous rappeler que nous avons mis en place un groupe de travail sur la démographie médicale. Un certain nombre d'entre vous ont manifesté le souhait d'en faire partie, et il est encore possible de se porter candidat.

Nous devons enfin désigner un rapporteur sur la proposition de loi de Mme Françoise Cartron visant à instaurer un régime transitoire d'indemnisation pour les interdictions d'habitation résultant d'un risque de recul d'un trait de côte. Ce texte sera inscrit dans l'espace réservé au groupe socialiste et républicain le mercredi 16 mai. Compte tenu de notre calendrier très contraint, nous serons amenés à examiner le rapport dès le 18 avril. Nous avons reçu la candidature de Mme Tocqueville, qui a prouvé ce matin toutes ses qualités de rapporteure.

*Il en est ainsi décidé.*

*La réunion est close à 10 h 40.*

*La réunion est ouverte à 15 heures.*

### **Pollution de l'air - Audition de Mme Anne Hidalgo, maire de la ville de Paris**

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous sommes très heureux d'accueillir Mme Anne Hidalgo, maire de Paris, au sein de notre commission élargie aux sénateurs des autres commissions qui ont souhaité participer à cette réunion.

Nous poursuivons nos travaux relatifs à la qualité de l'air, après avoir entendu ce matin Mme Nelly Tocqueville, qui nous a présenté le rapport d'information du groupe de travail sur la pollution de l'air et les feuilles de route élaborées par les préfets des régions concernées par un non-respect des normes de qualité de l'air.

La pollution de l'air est un enjeu sanitaire majeur, puisqu'en causant 48 000 décès prématurés par an, elle constitue la première cause environnementale de mortalité.

Parce que les normes européennes en matière de qualité de l'air ne sont pas respectées dans plusieurs agglomérations, dont l'agglomération parisienne, la Commission européenne a lancé deux procédures précontentieuses contre la France qui pourraient aboutir prochainement à une saisine de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE).

Réduire la pollution de l'air nécessite d'agir sur les différents secteurs émetteurs que sont l'industrie, les transports, le secteur résidentiel et l'agriculture. Il s'agit par conséquent d'une responsabilité partagée entre l'État et les collectivités territoriales compétentes en matière de mobilité et d'urbanisme.

Lors de l'élaboration des feuilles de route par les préfets de région ces derniers mois, une des ambitions a justement été de mobiliser les collectivités territoriales autour de l'enjeu de lutte contre la pollution de l'air. En Ile-de-France, les différents niveaux de collectivités (région, départements, métropole du Grand Paris, ville de Paris) ont été associés à cette démarche.

Si nous avons souhaité vous auditionner, Madame la maire, c'est par ce que la situation de Paris est atypique en raison de sa taille et du nombre de personnes exposées à la pollution de l'air, mais aussi et surtout parce que vous avez fait de la réduction de cette pollution un de vos principaux chevaux de bataille. Vous avez œuvré à diminuer l'usage de la voiture individuelle par la mise en place d'une zone à circulation restreinte (ZCR), par des aménagements urbains comme le réaménagement des principales places parisiennes, la création de zones à trafic réduit ou la piétonisation des voies sur berges, ou encore par le développement des mobilités alternatives et partagées.

Ces mesures suscitent des interrogations, pour ne pas dire le mécontentement des automobilistes, qui se demandent si tout cela ne va pas trop loin et trop vite. Comment trouver un équilibre ? Quelle est votre vision de ce que doit être une métropole sans pollution ? Est-ce une métropole où, à terme, les voitures individuelles sont interdites – ou à tout le moins les voitures thermiques – et où la mobilité ne s'envisagerait que dans le cadre de transports en commun ou propres ? Quelles sont les prochaines étapes que vous envisagez pour réduire la pollution de l'air à Paris, qui reste supérieure aux normes européennes ? Outre le renforcement de la zone à circulation restreinte, d'autres mesures sont-elles prévues ? De nouveaux aménagements urbains importants sont-ils envisagés ?

**Mme Anne Hidalgo, Maire de Paris.** - C'est un honneur de venir parler devant vous d'un sujet qui est d'abord de santé publique : à Paris, on recense 2 500 décès par an liés à la pollution de l'air, et sur la métropole du Grand Paris, c'est-à-dire la zone dense qui englobe 7 millions d'habitants, 6 000 morts par an sont liés à cette pollution. Sans compter toutes les maladies qui lui sont imputables. Lors d'un colloque, organisé la semaine dernière à l'Hôtel de Ville, des médecins ont démontré le lien entre la pollution de l'air et les maladies cardio-vasculaires, sur la base de plusieurs études épidémiologiques. Aux États-Unis, des

publications scientifiques ont établi un lien entre les particules fines et l'augmentation des cas d'Alzheimer, mais aussi avec le développement de l'autisme.

Ce sujet majeur n'a rien de nouveau à Paris, puisque dès 2001, l'équipe de Bertrand Delanoë avait pris le sujet à bras le corps, même si nous ne disposions pas à cette époque de tous les éléments scientifiques dont nous avons connaissance aujourd'hui. Nous avons engagé une politique visant à réduire la place de la voiture polluante à Paris et à offrir des alternatives de transport, à travers le développement des bus en site propre, la construction du tramway sur le boulevard des maréchaux, ou encore la mise en place de nouveaux services comme Vélib' en 2007, et Autolib' un peu plus tard.

Nous travaillons aussi sur d'autres sources de pollution, liées par exemple à la construction de bâtiments. Cependant, dans une ville comme Paris, la pollution vient essentiellement du trafic automobile. D'ailleurs, depuis 2001, ce trafic a diminué de 30 % à Paris, et le niveau de pollution a également diminué de 30 %. Ces chiffres doivent être nuancés par le fait qu'avant 2013, on ne prenait pas en compte la pollution particulaire, et donc les effets de la très forte diésélisation du parc automobile parisien sur la pollution aux particules fines.

Cette politique de long terme a produit ses effets, mais elle a été génératrice de polémiques. En 2014, lorsque je suis devenu maire, j'ai annoncé assez vite la sortie du diesel et un plan de mobilité qui ne s'appuyait plus sur le véhicule individuel polluant. Les Parisiens sont de moins en moins propriétaires d'un véhicule, puisque 37 % en possèdent un en 2018 contre plus de 60 % en 2001.

À partir de 2014, nous avons mis en place comme dans toutes les communes de France un plan pour accélérer le pincement des entrées de véhicules dans les centres villes, afin de faciliter une circulation apaisée et une baisse de la pollution. Ce plan prévoyait notamment de piétonniser les 3,3 kilomètres d'autoroute urbaine des voies sur berge, empruntée par 40 000 automobilistes, ce qui est dérisoire en comparaison des 10 millions de personnes qui empruntent les transports en commun tous les jours en Ile-de-France. Neuf Parisiens sur dix n'utilisent pas la voiture pour aller travailler, et seulement deux Franciliens sur dix prennent leur voiture pour venir travailler à Paris. Même s'ils n'étaient empruntés que par une minorité, les 3,3 kilomètres de voirie parisienne fermés à la circulation se sont retrouvés au cœur de l'actualité, dans un univers où l'hystérisation du débat politique est devenue la règle, de sorte qu'on ne parle plus que de polémique comme si la capacité des politiques à poser des arguments et à arbitrer en connaissance de cause était tombée aux oubliettes.

Nous faisons à Paris ce que font toutes les grandes villes du monde. J'ai l'honneur de présider le C40, un réseau qui réunit 92 des plus grandes métropoles mondiales, qui représentent 650 millions d'habitants et 25 % du PIB de la planète. Ce réseau a pour but d'accompagner toutes les mesures liées au changement climatique et à la question de la pollution. Toutes les grandes villes qui en sont membres sont en train de mettre en œuvre la stratégie *Deadline 2020*, qui a été voté au sein du C40, et qui vise à réduire la part de la voiture polluante dans les centres villes, à ouvrir vers d'autres types de mobilité dont les mobilités douces, et à développer les infrastructures lourdes de surface, comme le tramway.

Nous sommes engagés dans cette politique très concrète depuis 2014, avec des résultats intéressants. Entre 2016 et 2017, le trafic automobile dans la capitale a baissé d'environ 4 %, et cette baisse se poursuit en 2018 : - 4,8 % pour le mois de janvier, - 11 %

en février et - 8 % en mars par rapport à l'année dernière. Il a donc fallu six mois d'ajustements et d'adaptations pour que les usagers de véhicules automobiles passent à d'autres formes de transport. Ce phénomène que l'on nomme scientifiquement « l'évaporation du trafic » correspond aux résultats que l'on pouvait attendre.

Nous avons intégré la réforme du stationnement dans cette politique de mobilité. Une fois octroyées les facilités de stationnement aux professionnels et aux résidents, nous avons fait en sorte que l'utilisation de l'espace public soit facturée et payée. Cette politique de paiement du stationnement rotatif a eu des conséquences très intéressantes, puisque 25 % des embouteillages parisiens étaient liés à la recherche de places de stationnement. À partir du moment où le stationnement est devenu payant, beaucoup de gens ont décidé d'utiliser un autre moyen de transport, ce qui a contribué à libérer des places et à réduire les embouteillages.

La politique que nous menons n'a pas vocation à se limiter à Paris *stricto sensu*. Nous avons travaillé en concertation avec les communes riveraines, car en cas de pic de pollution sur la métropole, les mesures de restriction de circulation concernent 22 communes autour de Paris. Nous travaillons aussi à l'échelle métropolitaine avec les 131 communes concernées, et nous œuvrons en bonne intelligence avec la métropole du Grand Paris sur des propositions de zones de circulation restreinte pour répondre aux demandes de la Commission européenne sur le respect des normes en matière de qualité de l'air.

La région Ile-de-France comprend 12 millions d'habitants et la zone dense 7 millions. Le nuage de pollution couvre cette zone. Comme maire de Paris, je suis responsable de ce territoire et je ne peux pas attendre que tout le monde soit d'accord pour régler ce problème de santé publique. D'autant qu'il risque d'avoir des conséquences pénales, car un certain nombre d'associations commencent à attaquer les pouvoirs publics pour non-respect des règles en matière de qualité de l'air et mise en danger de la vie d'autrui. Il est hors de question pour moi de ne pas agir, alors qu'il s'agit de protéger ma ville, ainsi que la zone de 7 millions d'habitants.

Pour accélérer le pas en matière de lutte contre la pollution, notamment des particules fines, il faut pouvoir s'appuyer sur des données précises, d'où le recours à Airparif qui nous prévient lorsque le seuil de pollution nécessite de déclencher une alerte. Nous avons décidé d'aller plus loin en tissant un partenariat avec Enedis, dont les 300 véhicules électriques qui circulent dans Paris sont équipés d'un capteur des niveaux de pollution. Ces capteurs alimentent une cartographie des niveaux de pollution en temps réel, grâce à laquelle nous pouvons identifier les nœuds de pollution : nous avons ainsi pu constater que l'évacuation des bouches de métro produisait des niveaux de pollution extrêmement importants.

À l'international, nous avons mis en place le *Global Urban Air Pollution Observatory* (Guapo) qui recense les niveaux de pollution et de particules fines des villes du monde entier.

Enfin, nous travaillons en étroite collaboration avec le secteur automobile. Jean Todt, président de la Fédération internationale automobile est très engagé dans le développement des mobilités électriques. Je signale d'ailleurs que le Grand Prix de Formule électrique aura lieu à Paris à la fin du mois. La Fédération internationale a compris qu'il fallait sortir de la motorisation diesel, et la grande majorité des constructeurs vivent l'engagement des villes à sortir du diesel comme une opportunité d'accélération de la mutation du parc

automobile. À Paris, nous avons fixé un cap, avec l'interdiction des véhicules diesel à partir de 2024 et l'interdiction des véhicules thermiques à partir de 2030. L'industrie automobile a intégré ce signal et nous l'y aidons grâce à des mesures fiscales destinées à accélérer le passage aux nouvelles énergies. Nous prévoyons aussi d'équiper rapidement la ville en bornes électriques ou à hydrogène : Tokyo qui a fait le choix de l'hydrogène est sorti du diesel depuis vingt ans. Il faut une politique globale alliant la fiscalité et les mesures d'aide à la reprise des véhicules ou au passage à d'autres formes de motorisation. L'industrie est prête.

Le modèle parisien, constitué d'une grande métropole et d'une zone dense n'est pas transposable aux territoires ruraux. À Paris, il y a une station de métro à moins de 10 minutes à pied du logement de chaque habitant. Ce n'est pas le cas ailleurs. En revanche, je ne peux pas attendre que le reste de la France bouge pour faire évoluer la situation à Paris, la ville qui a accueilli l'accord de Paris sur le climat. Nous sommes dépositaires de la COP 21. Si nous n'agissons pas, qui le fera ?

Le débat public s'enlise du fait du jeu des lobbies et de l'hystérisation des propos, de sorte qu'il est difficile de poser un diagnostic et de trouver des solutions adaptées aux différents territoires. Cependant, nous sommes des élus responsables, conscients du risque de santé publique qu'induit la pollution. Nous ne pouvons pas rester sans agir. En donnant le signal de la sortie du diesel, j'ai favorisé une prise de conscience et les constructeurs y voient désormais une opportunité. Il reste à aménager une transition en termes d'emplois et de mobilité en apportant les bonnes réponses plutôt que d'être dans une résistance qui n'a vraiment plus lieu d'être.

**M. Hervé Maurey, président.** – Madame la Maire, merci pour cette intervention, qui confirme votre engagement, votre détermination et votre courage sur un sujet difficile. Je salue notre collègue Husson qui a présidé la commission d'enquête du Sénat sur le coût économique et financier de la pollution de l'air.

**Mme Nelly Tocqueville.** – Le sujet est éminemment important. Il nous place devant nos responsabilités. C'est un devoir moral : vous avez rappelé le nombre des victimes de la pollution de l'air. Il faut aussi replacer le rapport de notre groupe de travail dans le contexte de la mise en conformité avec les normes européennes. Lutter contre la pollution de l'air est un devoir qui engage les élus nationaux et les élus locaux. Le discours que vous venez de tenir, passionné et passionnant, montre que votre engagement et celui de la Ville de Paris sont forts depuis longtemps.

En matière de pollution, les valeurs limites fixées par l'Union européenne ne sont pas en adéquation avec celles de l'OMS, bien plus exigeantes. Il nous appartient cependant de commencer par répondre aux injonctions de l'Europe, tout en sachant que cela ne sera pas suffisant pour régler les problèmes sanitaires liés à la pollution de l'air.

Les auditions que j'ai menées sur l'élaboration des feuilles de route ont montré une grande hétérogénéité des situations. La prise de conscience est plus ou moins importante selon les régions, tout simplement parce que la pollution de l'air ne se voit pas, d'où son caractère pernicieux. L'Ile-de-France et la Ville de Paris sont concernées au premier chef, parce qu'elles concentrent une population importante. Beaucoup de décisions ont été prises et certains de ces choix sont vécus comme des contraintes.

La situation de l'Ile-de-France est complexe eu égard au nombre d'acteurs et de collectivités concernés et au vu des compétences qui sont les leurs en matière de mobilité et

de lutte contre la pollution, qui peuvent parfois s'entrechoquer. Comment coordonner les actions menées par les différents niveaux de collectivités ? Comment s'organise la concertation, même si vous avez précisé que la lutte contre la pollution doit s'envisager à l'échelle de la métropole et de la région ?

La métropole du Grand Paris étudie la possibilité de mettre en place une zone à circulation restreinte (ZCR) au 1<sup>er</sup> janvier 2019 sur le périmètre délimité par l'autoroute A86. Comment cette ZCR s'articulera-t-elle avec la ZCR parisienne ?

Dans les ZCR, on n'a recensé que 67 verbalisations pour non-respect des restrictions de circulation. Quelles dispositions envisagez-vous de mettre en place pour renforcer ce contrôle ?

Si les restrictions de circulation sont justifiées, il reste à développer un dispositif d'accompagnement des citoyens pour les aider à changer de façon de se déplacer, ou pour les aider à acquérir des véhicules non polluants, en particulier des véhicules électriques. Chaque collectivité, qu'il s'agisse de la région, de la métropole ou de la ville de Paris, a mis en place un dispositif d'aide à l'acquisition de véhicules propres. Y a-t-il eu concertation à ce sujet ? Seriez-vous favorable à la mise en place d'un guichet unique, financé par les différentes collectivités ?

Qu'en est-il du nombre de personnes qui ont recours aux aides de la Ville de Paris ? Le dispositif est-il appelé à se pérenniser dans sa forme actuelle ou pourrait-il évoluer en fonction des résultats ?

Le plan vélo 2015-2020 qui prévoit le doublement du nombre de pistes cyclables, a pris du retard. Pourriez-vous nous préciser le nouveau calendrier ?

Enfin, pourriez-vous nous éclairer sur le calendrier du réaménagement des principales places parisiennes ?

**Mme Anne Hidalgo.** – L'organisation entre la région capitale, la métropole et Paris est effectivement complexe, car elle implique des territoires qui ont des vocations et des réalités très différentes. La région Ile-de-France, ce sont 12 millions d'habitants, des villes nouvelles sur la grande couronne, des espaces agricoles entre cette grande couronne et la zone dense, et enfin une zone dense, quasi continue, de 7 millions d'habitants qui n'avait pas été conçue pour être aussi peuplée. En effet, dans les années 60, on avait prévu d'entourer la ville-centre de Paris par des villes nouvelles, satellites, reliées à la capitale par le RER. Mais la vie s'invitant là où on l'attend pas, et elle s'est installée entre la ville centre et les villes nouvelles, dans cette zone qui n'avait pas été conçue pour cela.

À l'époque, les schémas de développement des déplacements étaient très centralisés, de sorte qu'il fallait toujours passer par Paris et que les mobilités de banlieue à banlieue étaient négligées. D'où le rattrapage qui a cours depuis 2009, avec des roades de liaison qui déchargent le cœur du système de transport parisien pour faciliter la circulation de banlieue à banlieue.

L'enchevêtrement des compétences est un problème. Une réflexion sur le Grand Paris est en cours. Je pourrai vous transmettre les propositions que j'ai soumises au président de la République. Nous avons besoin d'une autorité de transport exerçant sur l'ensemble de la région. Mais la zone dense doit avoir une capacité décisionnelle sur les sujets qui la

concernent, ce qui n'est pas le cas actuellement. La ville de Paris paie 380 millions d'euros par an pour le fonctionnement des transports d'Ile-de-France. Pour boucler le financement du Grand Paris Express et pour faire la liaison vers les Yvelines ou pour développer la ligne 11 vers la Seine-Saint-Denis, nous rajoutons quelques centaines de millions d'euros. Mais lorsqu'il s'agit de construire un tramway, ce n'est pas cette contribution qui est utilisée et c'est encore à Paris de payer.

La région doit travailler en privilégiant les liens entre les territoires plutôt que ce qui les oppose, sans nier les problèmes spécifiques de la zone dense. J'ai proposé de créer une autorité organisatrice qui exercerait ses compétences à l'échelle métropolitaine plutôt que parisienne.

Avec le conseil municipal de Paris, nous avons décidé de mettre en place une quarantaine d'aides financières à destination des professionnels qui voudraient changer de véhicule pour passer à l'électrique. J'ai ouvert cette aide à des commerçants qui n'habitent pas Paris mais qui ont leur lieu de travail à Paris, de manière à toucher un public plus large. Mais lorsque Patrick Ollier, président de la métropole du Grand Paris, demande à la région de pouvoir mettre en place les mêmes aides que Paris à l'échelle des 7 millions d'habitants, on le lui refuse. Même refus quand il demande à bénéficier d'une délégation pour travailler sur le transport fluvial. L'élue de Paris que je suis vous dit que les 7 millions d'habitants ne peuvent pas se diluer dans un territoire qui a ses problèmes particuliers. La région a toute sa place dans l'alliance des territoires ; elle ne peut pas nier les problèmes spécifiques de la zone dense. Nous avons besoin d'une région capitale forte, qui laisse leur part d'action à ceux qui veulent agir. Les aides parisiennes pour l'achat d'un vélo, l'abonnement Autolib ou la carte Navigo fonctionnent et devraient pouvoir être étendues à l'échelle de la métropole.

Paris a été la première ville avec Grenoble à mettre en place une zone à circulation restreinte, ou ZCR, le système de vignettes Crit'Air étant également très utile pour gérer la circulation différenciée en cas de pic de pollution. Nous travaillons avec Patrick Ollier à la création d'une ZCR métropolitaine à l'intérieur du périmètre formé par l'A86, et avec la préfecture de police sur le déploiement de contrôles automatiques par vidéosurveillance, à partir des plaques d'immatriculation.

Le plan vélo de Paris a connu des retards en raison du travail de concertation mené avec la préfecture de police, mais il avance rapidement. Notre objectif était de passer de 700 à 1 400 kilomètres de pistes cyclables, avec des axes rapides sud-nord et est-ouest, ainsi qu'un réseau dense de pistes bidirectionnelles sécurisées. Nous aurons accompli au moins 80 % à 90 % du plan vélo d'ici la fin de la mandature.

Mes compétences en matière de circulation sont plus claires depuis la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique, Paris s'étant rapproché du droit commun. L'avis conforme du préfet reste toutefois nécessaire pour quelques axes importants. Une discussion est en cours sur l'avenue du Général-Leclerc, mais elle se passe en bonne intelligence. L'usage du vélo va se développer pour les trajets domicile-travail grâce aux vélos à assistance électrique.

**M. Guillaume Chevrollier.** – La qualité de l'air est une question majeure de santé publique. Nous devons modifier nos comportements et nous adapter au changement climatique.

Vous avez lancé les bus en sites propres, mais, d'après les statistiques de la RATP, les bus circulent moins vite qu'auparavant. Le trafic a diminué de 30 % et la pollution dans les mêmes proportions. Pourtant, le résultat devrait être meilleur compte tenu des améliorations technologiques des moteurs. La congestion du trafic routier pourrait être une explication. Comment y remédier ?

Pékin et Shanghai ont réduit la pollution, mais en détruisant beaucoup d'emplois. Pensez-vous avoir trouvé le bon équilibre à Paris ?

**Mme Michèle Vullien.** – Je vous félicite pour votre courage et vous encourage à continuer dans cette voie. À Lyon également, les voies sur berges ont été rendues à leur vraie vocation, qui n'était pas de faire circuler des voitures.

Je souhaite également soulever le problème de la logistique urbaine. Nous devons organiser la ville différemment, réussir à faire cohabiter le transport et les achats sur internet pour construire une ville apaisée et moins polluée.

**M. Jean-Michel Houlegatte.** – J'aborderai le problème de la planification urbaine. Les distances entre le domicile et le travail ont tendance à s'accroître, avec un impact très important sur la qualité de l'air. Paris *intra-muros* perd 9 000 habitants par an. Qu'attendez-vous du projet de loi ELAN qui sera examiné prochainement ? Que pensez-vous de la volonté de transformer des bureaux vacants en logements d'habitation et de régler juridiquement le problème de l'encadrement des loyers ?

**M. Guillaume Gontard.** – Je vous félicite à mon tour pour le courageux combat que vous menez pour améliorer la qualité de l'air.

La gratuité des transports, sur laquelle vous avez lancé une étude, peut être une solution parmi d'autres. Enfin, pouvez-vous nous dire un mot du partage d'expériences entre villes françaises ou européennes au sein du C40 ?

**M. Éric Gold.** – Certaines grandes villes, dont Paris, expérimentent depuis quelques années des navettes électriques autonomes. Ont-elles vocation à se multiplier dans la capitale à moyen et long terme ? Est-il utopique d'envisager aussi des navettes autonomes fluviales pour transporter les personnes et les marchandises ?

**M. Ronan Dantec.** – On doit en effet vous rendre hommage pour votre volontarisme. Les grands enjeux sur le climat ou la santé ont toujours tendance à passer après les tracés du quotidien.

La tendance générale des métropoles à attirer l'activité économique et à perdre leurs habitants est l'un des grands enjeux. Comment faire pour qu'il y ait autant de gens qui partent travailler ailleurs que de gens qui viennent travailler dans la métropole. Sans cet équilibre, on ne réglera pas les questions de mobilité.

**M. Olivier Jacquin.** – La coordination des politiques publiques est en effet essentielle.

Avant d'ouvrir le débat sur la gratuité des transports, ne faudrait-il pas d'abord travailler plus finement sur les tarifications solidaires ?

Enfin, le risque de judiciarisation me semble important pour les élus locaux, maintenant que l'on connaît les dommages causés par la pollution. Une première action collective a été engagée dans la vallée de l'Arve. Comment anticipez-vous ce risque, sachant que vous ferez peut-être figure de référence pour les politiques courageuses que vous avez engagées ?

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – Nous sommes des élus ruraux, mais très fiers de notre capitale ! Nous constatons toutefois que les embouteillages s'aggravent. L'automobile n'est pas seule responsable de la pollution de l'air ; n'oublions pas non plus l'air conditionné et le chauffage.

Enfin, pour l'attractivité de la capitale, il serait grand temps de rénover les esplanades aux abords des gares parisiennes.

**M. Alain Fouché.** – Vos décisions sont courageuses.

Les bus propres, que j'utilise fréquemment, sont aussi rapides que les autres. Combien de temps faut-il pour remplacer toute la flotte ?

Les équipements de climatisation ont en effet une incidence importante sur le climat. Avez-vous un levier pour éviter leur déploiement dans les bâtiments publics neufs ?

**Mme Angèle Prévaille.** – Je vous remercie de votre discours clair, courageux et engagé. La pollution de l'air pose un réel problème de santé publique, et cette seule réalité devrait nous faire réagir. Une étude a montré, entre autres méfaits, des retards cognitifs chez les enfants exposés à la pollution. Beaucoup a été fait, mais ce n'est visiblement pas suffisant.

Je me pose aussi la question de la pollution intérieure des maisons, liée notamment aux peintures, aux colles et aux vernis. Connaît-on son impact sur la santé ?

Ne faut-il pas mettre davantage l'accent sur l'information et l'éducation, et envisager aussi une densification des aires urbaines ? Car nous sommes encore loin d'avoir des transports totalement propres.

**M. Didier Mandelli.** – Les bus de touristes et les autocars « Macron » sont aujourd'hui relégués en périphérie de ville. Envisage-t-on à terme d'accueillir les bus propres dans des pôles intermodaux au cœur de Paris, à proximité des gares ? J'ai assisté hier au premier essai mondial d'un bus électrique d'une autonomie de 250 kilomètres qui va relier Paris à Amiens.

**M. Jean-François Husson.** – Je m'associe très sincèrement aux compliments qui vous ont été adressés, car vous osez affronter l'opinion sur un sujet majeur de santé publique. La commission d'enquête sénatoriale avait estimé le coût de la pollution de l'air à 100 milliards d'euros par an pour la France. Par comparaison, l'accord de Paris chiffrait les efforts à 100 milliards de dollars par an à l'échelle planète.

À Paris comme ailleurs, il me semble que la responsabilité des émissions de gaz à effet de serre incombe pour 40 % au secteur résidentiel et tertiaire, et seulement pour 25 % au transport routier.

La pollution de l'air des réseaux souterrains de transport est supérieure à celle de la surface. C'est un vrai sujet, qui n'est pas traité aujourd'hui. Le niveau de pollution de l'air intérieur des habitations est également préoccupant.

L'État a insidieusement transféré aux collectivités la responsabilité de lutter contre la pollution avec la loi NOTRe. L'État n'a pas rempli sa mission hier ; il doit aujourd'hui accompagner les collectivités territoriales. Selon vous, quelles actions prioritaires doivent être menées dans les grandes villes, sachant que la pollution n'a pas les mêmes causes selon les territoires et les saisons ?

**M. Philippe Pemezec.** – Tous les élus, quels qu'ils soient, partagent l'ambition de voir leurs habitants respirer un air sain et vivre dans un monde paradisiaque...

Piétonner les voies sur berges est sans doute une belle idée, mais qui a été mise en œuvre de façon assez autoritaire, sans concertation avec les villes qui entourent Paris et qui connaissent une pollution plus importante à cause des congestions de circulation. On veut débarrasser Paris des voitures et déplacer le nuage de pollution. Mais comment faire pour se déplacer alors que les transports collectifs ne sont ni sûrs, ni ponctuels, ni suffisants ?

Les mesures que vous avez prises n'ont entraîné qu'une diminution de 4 % du nombre de voitures, ce qui est très faible. L'objectif est certes louable, mais on s'y prend complètement à l'envers !

**M. David Assouline.** – Il n'y a pas beaucoup de sujets d'urgence nationale ; la pollution de l'air en fait partie. Je constate avec bonheur que certains ont laissé de côté leur étiquette politique – c'est aussi une marque de fabrique du Sénat.

Voilà 40 ans que je vis à Paris, et j'ai pu constater concrètement l'explosion des problèmes respiratoires, sans doute liée aux particules fines. Tout le monde s'accorde aujourd'hui sur l'objectif de réduction de la pollution.

Quant aux critiques sur la méthode, ceux qui les formulent ne s'émeuvent pas que le Président de la République réforme la SNCF sans l'avoir annoncé préalablement dans son programme électoral. Je me souviens en revanche que la question de la pollution de l'air était au cœur de votre campagne. C'est bien la meilleure des concertations !

**M. Philippe Dominati.** – En tant que parlementaire, c'est la première fois que je suis convié à une séance de travail avec vous sur un sujet d'intérêt général parisien... En matière de pollution de l'air, Paris a souvent été en avance, et vous vous inscrivez dans la tradition des maires qui vous ont précédé.

J'ai toutefois décelé dans vos propos certaines évolutions positives. Je suis heureux de vous entendre revendiquer une meilleure cohabitation avec le conseil régional d'Île-de-France.

Pour ma part, j'ai toujours défendu des lois donnant plus de pouvoirs à Paris et réduisant la tutelle de l'État. Pourtant, la majorité présidentielle que vous souteniez n'a jamais voulu faire de réforme conséquente sur les transports publics en Île-de-France, notamment pour permettre aux élus qui payent de faire entendre leur voix. J'ai cru noter de votre part un changement institutionnel sur ce point, et j'espère qu'il sera durable.

Voilà des années que nous réclamons des pouvoirs de police pour Paris. Nous avons obtenu gain de cause deux mois avant la fin de la mandature précédente. N'est-ce pas un peu tard ?

Sur le Grand Paris, pourquoi ne pas avoir réclamé une meilleure concertation lors de l'élaboration de la loi de 2017 ?

Nous sommes favorables à la construction de nouvelles pistes cyclables, mais il faudrait aussi résoudre le problème des nids de poule qui fleurissent sur la voirie parisienne...

Madame Hidalgo, sur les transports, le Grand Paris et les pouvoirs de police, êtes-vous aussi réformatrice aujourd'hui que vous étiez conservatrice hier ?

**M. Roger Karoutchi.** – Depuis 2001, on enregistre une diminution de la circulation et de la pollution de 30 % environ. C'est plutôt pas mal...

Nous voulons bien évidemment que les gens respirent et vivent mieux. N'oublions pas toutefois que 85 % des ménages franciliens ont une voiture, contre 37 % seulement des ménages parisiens. En effet, malgré le soutien apporté aux transports publics, tous les habitants de la grande couronne ne sont pas encore à moins de 250 mètres des transports en commun, comme c'est le cas pour les Parisiens. Des millions de gens prennent leur voiture, non pas par masochisme, mais par contrainte.

Lors du débat législatif sur le Grand Paris, il aurait fallu donner la compétence des transports à la métropole. À défaut, il est indispensable que la région et la ville de Paris discutent pour que la situation ne soit pas bloquée.

Faites en sorte qu'il y ait une vraie discussion avec la région. Je connais les oppositions et les caractères, mais nous devons trouver une solution pour ne pas stigmatiser les territoires de banlieue et respecter vos objectifs de réduction de la circulation et de la pollution. Vous avez raison, il y a de l'hystérisation, mais lorsque j'entends certains de vos adjoints, j'estime qu'elle est partagée...

**M. Hervé Maurey, président.** – Quand disposerez-vous des techniques que vous mentionniez qui améliorent la cartographie de la pollution ?

**Mme Anne Hidalgo.** – Elles existent déjà, nous pourrions vous faire part des résultats.

**M. Hervé Maurey, président.** – Personne ne vous a interrogée sur le péage urbain pour financer la gratuité des transports, sujet que vous avez évoqué récemment, alors que vous y étiez précédemment opposée. Pouvez-vous nous en dire plus ?

Vous souhaitez développer l'usage du vélo à Paris. Ne faudrait-il pas, à l'instar d'autres pays, lier son utilisation au port du casque pour plus de sécurité ?

**Mme Anne Hidalgo.** – Non, la réduction du trafic automobile sur les voies sur berges n'a pas généré de congestion ni de pollution supplémentaire en raison des encombrements ! C'est totalement faux ! Aucune enquête ne valide ces affirmations. Depuis 15 ans, nous réalisons un suivi du trafic avec des indicateurs fiables, élaborés conjointement avec le préfet de région. Le trafic a été réduit de 30 % en dix ans grâce à nos mesures, et la pollution s'est également réduite.

La semaine dernière, des pneumologues des hôpitaux parisiens nous ont présenté leurs études sur l'impact des particules fines sur la santé de la population parisienne, et notamment des enfants, sur plus de dix ans. L'étude de la cohorte de Paris montre un impact majeur de la pollution sur la population. Ce n'est ni un fantasme, ni une information perturbée par un usage abusif de *fake news*.

En janvier 2018, le trafic s'est réduit de 4,8 % par rapport à janvier 2017, de 11 % en février par rapport à l'année dernière, et de 8 % en mars. Pendant dix ans, le rythme de baisse du trafic et de la pollution était de 2 % à 3 % par an, désormais il est au moins de 5 %. Les arguments utilisés pour tronquer le débat public, et que certains peuvent reprendre en toute bonne foi, peuvent vous valoir d'être interrogés sur la responsabilité de vos actes. Nous, nous luttons contre la pollution.

Toutes les études sur la mobilité urbaine font état d'un temps d'adaptation appelé phénomène d'évaporation : il faut entre six mois et un an après l'adoption de mesures pour que le trafic se réduise. Nous sommes dans cette situation. Toutes les études d'impact étaient plus pessimistes sur la pollution que la réalité constatée *a posteriori*. Les faits sont objectifs et réels.

Certes, il y a d'autres sources de pollution. Il y a les gaz à effet de serre, mais aussi la pollution atmosphérique, notamment les particules fines. Depuis la COP 21, la qualité de l'air est intégrée dans les négociations sur le climat, car l'Organisation mondiale de la santé (OMS) nous a alertés sur les risques de santé publique. La mairie de Paris travaille sur de nombreux autres champs, notamment sur les énergies servant pour le chauffage ou la climatisation. J'ai porté en 2007 le premier plan climat de la ville de Paris qui fixait des objectifs d'utilisation des énergies nouvelles. Le troisième plan climat a été adopté récemment, à l'unanimité, par tous les groupes du Conseil de Paris. Il prévoit l'interdiction des véhicules diesel en 2024 et des véhicules thermiques en 2030, ainsi que l'utilisation de toutes les sources d'énergie. Nous avons la chance de disposer à Paris de poches de géothermie pour chauffer les bâtiments publics, des habitations dans le Nord-Est de Paris et le nouveau quartier des Batignolles. Le système Climespace utilise l'eau de la Seine pour rafraîchir les bâtiments. Y sont raccordés les plus grands équipements, y compris privés, comme le centre commercial Beaugrenelle, premier centre commercial du monde à être raccordé à un réseau de climatisation n'émettant pas de gaz à effet de serre. C'est une politique globale. Parfois on évoque ces autres pollutions pour relativiser celle de l'air, mais elles sont au contraire un aiguillon pour aller plus vite. Selon l'étude de cohorte, les enfants sont le plus exposés aux particules lorsqu'ils sont dans la rue – lorsqu'ils vont à l'école notamment. Cela ne nous empêche pas de travailler sur la pollution dans le métro avec la présidente de la RATP, mais il faut aussi s'occuper de la pollution en surface, qui relève de ma responsabilité.

Mon programme électoral prévoyait toutes ces mesures : le plan vélo, la sortie du diesel, la fermeture des voies sur berges aux véhicules. La campagne municipale parisienne est toujours très disputée, et l'on se demande parfois s'il n'y a pas plus de candidats que d'habitants... Dès 2014, j'avais instauré une procédure de concertation qui a souvent abouti à des votes à l'unanimité, et j'ai consulté les maires des villes voisines ainsi que la région Ile-de-France. Valérie Pécresse m'a reproché de ne pas l'avoir consultée sur les voies sur berges, mais j'ai été élue en avril 2014, tandis qu'elle a été élue en décembre 2015. Je n'allais pas dire aux Parisiens que j'attendais pour agir qu'elle soit élue ! Nous travaillons dans le dialogue et en bonne intelligence avec Patrick Ollier, président de la métropole du Grand Paris. Mais je n'accepte pas qu'on exige de moi que j'attende un accord unanime pour agir ; ce serait

tellement confortable ! Nous sommes confrontés à un problème de santé publique majeur qui va être judiciairisé. Certaines facilités de langage tirent vers le bas ; j'essaie de tirer vers le haut. J'aurai ma conscience pour moi. Le jour où des procès pénaux commenceront – et cela commence – chacun de ceux qui ont la main sur le cœur seront confrontés à leurs responsabilités : vous, qu'aurez-vous fait ? J'ai agi.

Il faut examiner la question du logement et de l'activité à l'échelle métropolitaine. Nous essayons de le faire depuis l'an 2000. Les politiques ont montré leurs résultats. C'est bien que des élus expérimentés, avec une vision de long terme, puissent répondre du passé. Nous avons défini un plan local d'urbanisme (PLU) dessinant le territoire parisien pour en faire un territoire mixte, en rééquilibrant la place des activités économiques et du logement. Comme par hasard, les emplois étaient à l'ouest, et les logements sociaux à l'est. Le PLU est un excellent outil de travail à l'échelle de la métropole pour éviter de grandes migrations pendulaires.

Je travaille avec le Gouvernement et notamment le ministre de la cohésion des territoires sur un dispositif permettant à Paris de limiter la fuite des classes moyennes, notamment en raison du choix des habitants de vendre leur appartement pour laisser s'installer l'activité prédatrice d'Airbnb, d'hôtels ne disant pas leur nom et échappant aux règles fiscales... C'est pour cela que nous avons développé, avec le précédent gouvernement et l'actuel, des mesures correctrices.

Quant au fret et à la logistique urbaine, Paris est la ville du monde qui a le plus de commerces de proximité par habitant, grâce au travail mené depuis quinze ans en bonne intelligence avec la chambre des métiers et au PLU. Mais l'accord récent entre Amazon et Monoprix risque de tuer ce réseau de commerces de proximité et pose un problème de mobilité et de livraison, notamment pour le dernier kilomètre.

Nous réfléchissons à l'utilisation des sous-sols, notamment avec La Poste, pour apporter des réponses liées au e-commerce, même si c'est sans doute la loi qui pourra limiter la profusion de livraisons qui viennent percuter la mobilité dont nous avons besoin. Des liaisons existent sur la Seine pour des livraisons de commerces de proximité, notamment par le port du Gros Caillou, base logistique importante. La gare de Bercy permet également l'acheminement par le rail. Nous travaillons avec les commerçants et avec Rungis où ils vont se fournir, notamment pour favoriser l'utilisation de véhicules fonctionnant au gaz ou à l'électricité. Cette semaine se tient le salon des mobilités professionnelles. L'industrie s'est saisie du sujet, et propose des offres de transport *via* des véhicules propres : c'est de l'emploi ! Sortons des schémas manichéens : la transition énergétique produit des mutations et des transformations d'emplois, et il faut travailler sur les processus. Sur 13 ans, les constructeurs automobiles peuvent s'adapter – c'est la durée de vie d'une automobile. La plupart d'entre eux ont jugé que la mobilité urbaine et la transition énergétique étaient une opportunité. Désormais, ils vous affirmeront que leur travail est moins de fabriquer des voitures que de proposer de la mobilité en tant que service. C'est une opportunité pour travailler en commun.

Le 27 avril prochain, nous installerons le premier comité parisien des mobilités, qui ne traitera pas simplement des transports collectifs, mais aussi des taxis, des gestionnaires de stationnement, des gestionnaires des services d'autopartage ou de vélo. C'est de cette façon-là que nous devons travailler. Nous y intégrons le sujet des navettes autonomes : nous avons testé, avec succès, une première navette autonome depuis plusieurs mois sur le pont Charles-de-Gaulle entre la gare d'Austerlitz et la gare de Lyon. Nous testons actuellement

avec la RATP une navette autonome qui relie la porte de Vincennes à la Cartoucherie et au Parc floral. Nous souhaitons être prêts pour les Jeux olympiques de 2024. Cela s'intègre très bien dans le plan stratégique de développement des véhicules autonomes de Renault : ils envisagent de développer en 2021 ces véhicules, et seront prêts en 2024. Au salon mondial de l'automobile de Genève, ils ont présenté des véhicules autonomes collectifs, de six à neuf places. L'arrivée des véhicules autonomes bouleversera les transports publics collectifs. C'est pour cela que la gratuité n'est pas une question incongrue. Il faudra réfléchir à la façon dont nous utiliserons notre réseau de transport public, et comment nous inciterons à utiliser ces transports. Cette question ne doit pas seulement être examinée à l'échelle de Paris. Différentes réponses peuvent être apportées, que ce soit la gratuité pour certains publics, notamment les jeunes, ou la gratuité pour tous en cas d'utilisation de véhicules autonomes.

Le péage urbain ne s'appliquerait pas au niveau du périphérique mais au niveau de l'autoroute A86. Il pourrait financer la gratuité des transports pour un certain nombre de publics. J'étais opposée au péage urbain s'il servait à réserver l'entrée de la ville aux plus riches. Le péage de Londres a été un succès dans un premier temps, puis les automobilistes ont été prêts à payer très cher pour rentrer dans la ville. Ils ont dû augmenter le prix du péage, mais la congestion est redevenue la même qu'avant... Cette mesure ne règle pas le problème. Mais si un péage urbain à l'échelle de la métropole permet de dissuader, par exemple, les camions de traverser Paris, et qu'il finance la gratuité des transports, il pourrait être intéressant. Trois de mes adjoints travaillent actuellement sur une étude qui mettra toutes les données sur la table. J'aurais pu garder cela pour la campagne de 2020, mais je préfère qu'on ne reparte pas sur des *fake news* empêchant un vrai débat.

Demandez au patron de la SNCF son plan sur les gares – même si nous travaillons avec lui.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – Ce n'est pas à nous de le demander !

**Mme Anne Hidalgo.** – Vous connaissez ma responsabilité et la sienne, vous êtes aussi des élus locaux ! Parfois on oublie le temps de l'aménagement de la ville, lorsqu'on travaille sur des temps très longs, comme la SNCF.... Il y a un très beau projet sur la gare du Nord, mais aussi sur la gare de Lyon et sur la gare Montparnasse, avec un réaménagement de toute l'esplanade et de la tour. Nous avons un dialogue fructueux avec la SNCF, mais la question des gares relève d'abord de leur compétence.

Paris est dans le top 3 des classements internationaux pour son attractivité : les trois villes les plus puissantes et les plus performantes du monde sont Paris, Londres et New-York. Il y a dix ans, nous risquions encore de devenir une ville musée qui aurait oublié qu'elle pouvait être aussi un espace de vie et de création d'activités. Le World Economic Forum n'est pas une dangereuse assemblée de gauchistes ! Or ils ont considéré que Paris était la troisième ville la mieux gérée au monde. J'en suis très fière parce qu'après les attentats, le tourisme a chuté. J'ai utilisé la campagne internationale des Jeux olympiques et fait onze fois le tour de la planète pour promouvoir un retour à Paris des touristes et des entreprises. Cela a marché ! Paris est une ville extrêmement attractive. Les patrons du secteur de la finance vont venir à Paris après le Brexit car Paris est non seulement la plus belle ville du monde, mais possède aussi des infrastructures, des services publics, une vie culturelle qui attirent ces expatriés, et développe une politique de lutte contre la pollution. Les cadres dirigeants ne veulent plus aller à Pékin ou à Shanghai, villes trop polluées. Le président de la République est entièrement d'accord avec moi : la lutte contre la pollution doit être un élément d'attractivité de Paris.

**M. Philippe Pemezec.** – La messe est dite !

**Mme Anne Hidalgo.** – Nous rencontrons des difficultés avec les autocars de tourisme, qui ne coopèrent pas souvent : ils bloquent le boulevard Haussmann ou les abords de l'Opéra, tout en faisant tourner leurs moteurs diesel. Cela n'est plus possible. Nous essayons de travailler avec eux, en lien avec la préfecture de police, qui les contrôle, et les grands magasins.

La Samaritaine ouvrira en mai 2019. Nous avons travaillé avec Bernard Arnault sur l'acheminement des clients du futur hôtel et de la Samaritaine, et envisageons des navettes électriques. Bernard Arnault ne veut pas se laisser imposer ce que nous n'arrivons pas à faire boulevard Haussmann. Nous devons avoir une ville civilisée avec des moyens de transport civilisés. Il y a déjà des zones dédiées aux autocars, comme le cours la Reine près du Grand Palais. Mais Paris n'a pas vocation à être traversée par des autocars de tourisme. Les touristes peuvent être déposés à un endroit puis être acheminés par d'autres moyens, et notamment les personnes à mobilité réduite. Nous avons récemment inauguré avec la RATP un bus de visite de Paris qui est entièrement électrique. N'allons pas encombrer Paris : il faut moins de trafic pour que ceux qui sont obligés de prendre leur voiture, comme les médecins ou les commerçants, puissent circuler. Trouvons des alternatives à la voiture individuelle, et arrêtons de croire que les grandes villes attractives sont traversées par de gros autocars de tourisme. On ne trouve pas de grands parkings à autocars au cœur de Rome. Séoul a cassé l'autoroute qui passait en son centre et a transformé un pont autoroutier en parc ; Rio de Janeiro a supprimé cinq kilomètres d'autoroute urbaine pour rouvrir le quartier vers le port. Il en est de même pour Chicago, New-York... Arrêtons de penser à la voiture individuelle : c'est totalement générationnel. Actuellement, les jeunes Parisiens ne passent plus leur permis de conduire.

**M. Jean-François Husson.** – Il n'y a pas qu'à Paris !

**Mme Anne Hidalgo.** – Je suis favorable au port du casque de vélo, mais cela passe par la loi, et il y a encore des résistances.

Je vous transmettrai les cartographies fondées sur le trafic. Ce sont des données très intéressantes, qui permettront de dénouer certains carrefours et d'améliorer la fluidité du trafic, notamment par l'organisation des feux.

Je travaille avec Nicolas Hulot sur la réponse qu'il doit apporter à Bruxelles pour éviter la condamnation de la France. Nous travaillons avec la ministre des transports pour intégrer certains sujets à la loi d'orientation sur les mobilités. Le Gouvernement nous accompagne car il est dépositaire de l'accord sur le climat. Le leadership français à l'international passe par une position extrêmement volontariste sur l'environnement, l'écologie et la pollution. Nous sommes attendus et devons donner des gages et des preuves. Notre action à Paris sert au Gouvernement pour éviter des pénalités au niveau européen.

Je pense par ailleurs qu'il faut faire évoluer le droit de l'environnement – nous l'avons vu sur l'annulation du premier arrêté de piétonisation des voies sur berge. Le recours a été conçu pour empêcher ce projet qui a pourtant un impact positif sur l'environnement. Les procédures de concertation, les études d'impact et les enquêtes publiques doivent nourrir le débat public, or ces procédures ont été utilisées pour freiner le projet. On nous a opposé que l'étude d'impact, qui mesurait les reports de circulation, était insuffisante, alors qu'elle s'est révélée plus pessimiste que la réalité en matière de report de la circulation !

Nous devrions avoir un droit de l'environnement qui protège celui-ci et qui oblige la puissance publique à justifier d'un projet favorable à l'environnement. Il devrait y avoir une voie d'accélération pour répondre à l'urgence climatique et aux exigences de l'accord sur le climat signé à Paris. Un tribunal administratif nous oblige à rétablir la circulation sur les voies sur berge alors que la Commission européenne sanctionne la France parce qu'elle ne respecte pas ses obligations en matière de qualité de l'air !

Certaines affaires vont être portées au pénal pour mettre en cause des élus qui n'auraient pas fait ce qu'ils devaient faire. Quant aux normes internationales, la France essaie de rendre l'accord de Paris contraignant : un travail est mené par des juristes sous la houlette de Laurent Fabius. En bas de l'échelle, nous ne pourrions pas mettre en place des mesures relevant du maire ? Paris n'appartient pas qu'aux Parisiens, c'est la capitale de la France, mais je ne peux pas agir au détriment des Parisiens ! On en revient au grand débat sur l'existence d'un maire de Paris, élu par les Parisiens, qui prend des mesures utiles pour ses habitants... Ou faut-il un maire qui devrait être sous tutelle, voire nommé par l'autorité centrale ? Je crois que ce débat est tranché depuis longtemps.

**M. Philippe Dominati.** – Vous en avez fait une ville à statut particulier et non de droit commun.

**Mme Anne Hidalgo.** – Par rapport à ces injonctions juridiques et contradictoires, il faut clarifier les choses et promouvoir un régime spécifique aux projets environnementaux, permettant d'accélérer les réponses face à l'urgence climatique.

**M. Hervé Maurey, président.** – Merci beaucoup. Nous évoquerons le droit de l'environnement lors de la réforme constitutionnelle, puisque la lutte contre le réchauffement climatique pourrait être introduite dans la Constitution. Si tel est le cas, notre commission rendra un avis sur ce sujet.

Vous avez remarqué que notre commission – et pas seulement notre commission, comme l'a souligné M. Assouline – sait dépasser les clivages politiques, pour discuter au fond de ces sujets.

Je retiens de votre intervention et du travail de Mme Tocqueville qu'il faut vraiment communiquer, encore et toujours, car on ne connaît pas encore assez les dégâts sur la santé publique de la pollution atmosphérique et on ne mesure pas à quel point il est urgent de prendre des mesures courageuses.

*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 17h50.*

**COMMISSION DES FINANCES****Mercredi 11 avril 2018****- Présidence de M. Vincent Éblé, président -***La réunion est ouverte à 9 h 30.***Projet de loi autorisant la ratification de la convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéficiaires - Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Vincent Éblé, président.** – Le 21 mars dernier, notre commission organisait une table ronde sur le thème de l'adaptation des règles de l'impôt sur les sociétés au nouveau contexte international et européen. À cette occasion, la convention multilatérale destinée à prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert des bénéficiaires, dite convention BEPS (*base erosion and profit shifting*), avait été évoquée à plusieurs reprises par les intervenants, pour en souligner les apports ou les limites, notamment au regard de la nécessaire contribution de l'économie numérique au paiement de l'impôt. Nous examinons aujourd'hui le projet de loi autorisant la ratification de cette convention multilatérale.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Nous sommes saisis du projet de loi autorisant la ratification de la convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires, dite convention BEPS.

Cette convention, signée à Paris le 7 juin 2017 par 68 juridictions, vise à intégrer certaines dispositions figurant parmi les 14 actions du projet dit BEPS conduit par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Au 22 mars dernier, elle réunissait la signature de 78 États, dont cinq l'ont déjà ratifiée, ce qui permet son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2018. Pascal Saint-Amans, directeur du centre de politique et d'administration fiscale de l'OCDE, était venu nous présenter ce texte peu de temps après sa signature.

Conduit par l'OCDE à l'initiative du G20, le projet BEPS vise à actualiser les règles du système fiscal international, afin de supprimer notamment les vides laissés par la législation en vigueur et que certains acteurs exploitent pour réduire leur niveau d'imposition.

Les recommandations du « paquet BEPS » n'abordent toutefois pas la question du régime fiscal applicable au secteur numérique. Son action 1 prévoit seulement la remise d'un rapport sur le sujet.

Le sujet est complexe et les enjeux s'avèrent cruciaux à plus d'un titre. Je m'arrêterai principalement sur deux défis majeurs.

Tout d'abord, la mise en œuvre effective des recommandations du « paquet BEPS ». La France a déjà intégré dans son droit plusieurs dispositions, par exemple pour les déclarations d'activité pays par pays. De même, l'Union européenne a adapté son cadre juridique avec la directive contre l'évasion fiscale, dite « ATAD » (*anti tax avoidance*

*directive*), du 12 juillet 2016, dont nous devons transposer les dispositions d'ici la fin de l'année.

Plusieurs recommandations du projet BEPS nécessitent la modification des conventions fiscales bilatérales. Quatre actions sur les quinze du paquet BEPS sont ainsi concernées : l'action 2 sur la neutralisation des effets des montages hybrides, l'action 6 sur l'utilisation abusive des conventions fiscales, l'action 7 sur l'utilisation artificielle du statut d'établissement stable et l'action 14 sur les mécanismes de règlement des différends. En procédant selon la méthode traditionnelle de négociation, convention par convention, de nombreuses années auraient été nécessaires pour tirer les conséquences du projet BEPS dans chaque convention. La lutte contre les phénomènes d'évitement de l'impôt en aurait été fragilisée.

C'est dans ce cadre que s'inscrit l'instrument multilatéral, signé par la France en juin 2017, dont il nous est proposé d'autoriser la ratification aujourd'hui. Cet outil inédit en matière fiscale a été prévu par l'action 15 du projet BEPS. Il permet, tout en préservant la souveraineté fiscale des États, de procéder aux modifications des conventions fiscales. Il est le fruit de plusieurs mois de travail technique puis de négociations réunissant 99 États.

La préservation de notre base d'imposition nationale et de nos recettes fiscales constitue un second défi.

Quoique multilatéral, l'instrument consacre la dimension bilatérale des relations fiscales, puisqu'il ne les remplace pas mais s'y superpose. Il s'agit en quelque sorte d'un calque à apposer sur chaque convention fiscale bilatérale, dont il modifie certaines stipulations.

Cet instrument s'inscrit donc dans les stratégies fiscales mises en œuvre lors de la négociation de chaque convention fiscale.

Les modalités d'articulation de la convention multilatérale avec les conventions fiscales bilatérales sont complexes à trois égards. Premièrement, seules les conventions fiscales notifiées par les deux parties entrent dans le champ de l'instrument multilatéral. Deuxièmement, seules les dispositions de ces conventions effectivement visées par les deux parties sont susceptibles d'être modifiées. Troisièmement, pour être effectivement touchées par la convention multilatérale, les deux parties doivent avoir formulé des réserves ou des options qui le permettent.

Or, sur trente-neuf articles de l'instrument, seuls trois relèvent de normes minimales ne pouvant faire l'objet de réserves. Pour obtenir davantage de flexibilité et agréger le maximum de relations bilatérales entre États, c'est une convention multilatérale « à la carte » qui a été conclue, laissant une grande flexibilité aux États.

De ces principales caractéristiques, je retiendrai principalement deux points de vigilance.

D'abord, il y a un risque d'effets non anticipés. De façon générale, les changements apportés par l'instrument multilatéral au sein de chaque convention fiscale pourraient se traduire par une modification de son équilibre initial. Ce risque avait en particulier été soulevé par les États-Unis lors des travaux préparatoires.

En outre, la portée de l'instrument est susceptible d'évoluer au gré des modifications des conventions fiscales et sous l'effet des réserves et options formulées tant par la France que par ses partenaires conventionnels. Si la France a dressé une liste de quatre-vingt huit conventions fiscales qu'elle entend couvrir par l'instrument multilatéral, seule une cinquantaine d'entre elles seraient, en l'état des signatures, effectivement modifiées.

Il en résulte une double difficulté : d'abord, pour les acteurs économiques, qui pourraient davantage méconnaître l'interprétation des dispositions conventionnelles que les administrations fiscales seraient susceptibles de retenir ; ensuite, pour le Parlement, qui autorise la ratification d'un instrument qui peut être loin de son état final d'impact.

En second lieu, il y a un risque que la conception initiale de la convention multilatérale soit trop large. À l'occasion de la signature de la convention multilatérale, la France a fait part de ses réserves, options et notifications provisoires. Ces choix peuvent encore être modifiés et ne deviendront définitifs qu'à l'occasion du dépôt des instruments de ratification.

Ces choix traduisent la conception très large de la convention retenue par la France, comme Pascal Saint-Amans lui-même l'a souligné devant notre commission en juin dernier. Les réserves, qui permettent ou non l'application d'un article optionnel, ne peuvent plus, une fois rendues définitives, être modifiées que dans un sens moins restrictif.

À cet égard, la partie de la convention multilatérale concernant les établissements stables, sur laquelle la France n'a formulé aucune réserve, mérite notre attention. Elle modifie le seuil de qualification d'un établissement stable. Cependant, les conséquences qui en seront tirées pour l'attribution de profits aux nouveaux établissements stables ainsi qualifiés demeurent en négociation à l'OCDE.

Certains groupes français sont notamment inquiets en raison de l'article 14 et de la pratique du fractionnement des contrats par lots.

Il convient donc de rester vigilants, car l'absence de réserve pré-notifiée sur la qualification de l'établissement stable pourrait avoir des conséquences lourdes, tant pour les entreprises françaises, qui seraient exposées à une utilisation accrue de ces dispositions dans les pays où elles opèrent, que pour la France, dont les recettes fiscales nationales pourraient être plus ou moins réduites.

Dans ces conditions, si je vous propose d'autoriser la ratification de cette convention multilatérale, qui améliore l'application du « paquet BEPS », dans l'objectif d'une meilleure lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, je souhaite inviter le Gouvernement à s'engager sur trois points.

En premier lieu, l'absence de consensus, à ce stade, sur les conséquences susceptibles d'être tirées des nouveaux critères de qualification d'un établissement stable doit nous conduire à envisager une position de prudence sur ces articles. Il convient de mesurer avec attention les conséquences de l'absence de réserve et d'éviter peut-être de se lier définitivement les mains sur ce sujet. La France doit utiliser la flexibilité offerte par la convention multilatérale pour privilégier une démarche certes volontariste mais aussi progressive et mesurée.

En second lieu, la sécurité juridique des acteurs économiques doit être assurée par la possibilité d'opposer à l'administration l'interprétation des dispositions des conventions fiscales telles que modifiées par l'instrument multilatéral.

Selon la direction de la législation fiscale, plusieurs documents d'information seront publiés : une fiche présentant les effets de la convention multilatérale sur chaque convention fiscale bilatérale ainsi qu'une version consolidée permettant la lecture en un document unique des dispositions conventionnelles résultant de l'articulation des deux conventions. Cependant, l'administration considère que ces documents ne relèveront pas de la doctrine fiscale et ne pourront donc pas être opposables.

J'y vois un paradoxe, car l'administration fait le choix de consolider, ce que l'OCDE ne prévoit pas, sans consacrer la valeur juridique de cette version. J'y vois également une possible source de contentieux.

En troisième lieu, il importe d'assurer une bonne information du Parlement dans le cadre de la ratification d'une convention correspondant à un instrument inédit, en particulier du fait des effets multiples et variables qu'il est susceptible d'engendrer en fonction des options et réserves qui seront réellement retenues par la France et par ses États partenaires. En conséquence, sa portée réelle nous échappe en partie au moment d'autoriser sa ratification.

Dans l'étude d'impact annexée au projet de loi, le Gouvernement indique qu'il procédera à cette information. Il vise toutefois un rapport annexé au projet de loi de finances initial qui n'est plus remis depuis 2014.

J'invite donc le Gouvernement à s'engager à remettre effectivement ce rapport à l'occasion des prochains projets de loi de finances, en le complétant pour présenter les modalités d'application de la convention multilatérale s'agissant de l'état des réserves, options et notifications formulées par la France, des conventions fiscales bilatérales couvertes et des dispositions des conventions fiscales bilatérales effectivement modifiées en fonction des réserves, options et notifications formulées par les partenaires conventionnels de la France.

**M. Éric Bocquet.** – On ne peut pas s'opposer à la philosophie de BEPS. Il faut tendre vers le multilatéral, et même le global : le temps du bilatéral est révolu. Je ne voudrais pas jouer les Cassandre, mais ce texte soulève tout de même quelques questions. D'abord, cela part dans tous les sens. Tout le monde bouge sur ces sujets : tant mieux ! Mais il faudrait de la coordination. Par l'OCDE, l'UE ? Sans cet effort, l'efficacité sera moindre. Nous devons songer à une coordination à l'échelle mondiale et pour les prochaines décennies. De même qu'il existe une organisation mondiale de la santé (OMS) ou une organisation mondiale du commerce (OMC), les questions fiscales doivent être envisagées par une institution globale.

Ces sujets sont en évolution constante. Partout, la fiscalité bouge – souvent dans le sens du *dumping* fiscal. Fixer des règles sur un terrain aussi mouvant pose problème, et il faut prendre en compte cette tendance de fond. Vous dites que revisiter les conventions bilatérales prendrait des décennies : raison de plus pour centraliser ces questions !

Je regarde la liste des 68 pays ayant signé la convention au 7 juin 2017. Y figurent Guernesey, Hong-Kong, l'île de Man, l'Irlande, Jersey, la Suisse, Monaco, Singapour... Je m'en félicite, mais quels engagements ces pays ont-ils pris exactement ?

Enfin, nous devons aller plus loin en ce qui concerne l'information du Parlement. Nous votons le budget ! Aussi faut-il associer le Parlement étroitement, et de manière permanente, à la réflexion sur les sujets fiscaux: il doit avoir voix au chapitre.

**M. Marc Laménie.** – Ces sujets sont complexes. Quel sera l'impact de ce texte sur nos entreprises ? Quelles sont les entreprises concernées ? De quelles masses financières parlons-nous ?

**M. Yannick Botrel.** – Le principe de cette convention n'est pas contestable. Elle constitue une avancée considérable sur un sujet sensible : le transfert des bénéfices des entreprises. Le fait que le numérique en soit absent m'interpelle, car c'est un sujet lourd. Pourquoi n'est-il pas traité ?

Il est vrai que l'adoption de conventions multilatérales permet d'avancer plus rapidement, et de manière plus homogène, que des discussions bilatérales, qui prennent des années. Le fait que les États-Unis ne figurent pas parmi les signataires ne relativise-t-il pas la portée de ce texte ? On sait l'unilatéralisme dont ils ont fait preuve depuis quelques années, notamment lors de conflits commerciaux où des entreprises américaines étaient impliquées.

Quant aux effets non anticipés, ils doivent être pris en compte. Ils peuvent concerner non seulement les entreprises mais aussi les particuliers. On aboutit parfois à des situations kafkaïennes : ainsi, des quelque sept cents Américains accidentels, c'est-à-dire nés aux États-Unis mais n'y vivant aucunement, auxquels le fisc américain réclame des comptes – les menaçant au besoin de fermer leurs comptes en banque.

**M. Jean-Claude Requier.** – Cette convention va dans le bon sens. Je pensais que le numérique y était inclus, mais il n'y est pas. Il faut continuer à avancer sur ce sujet, car c'est de là que vient la menace.

**M. Charles Guené.** – Les risques de conflits juridiques lors de l'application de la convention ne sont-ils pas sous-évalués ? Je me demande aussi si le « paquet BEPS » n'est pas déjà dépassé, vu que le numérique n'y est pas compris. Il est vrai que les Américains ont le sentiment qu'on fait fausse route en traitant le numérique distinctement, puisque la numérisation de l'économie sera totale. La notion même d'établissement stable sera remise en question, ce qui pourrait nous obliger à refondre la fiscalité en la déplaçant vers la consommation : déjà, les États-Unis et la Chine y réfléchissent. Comment faire de ce texte une étape dans le fil de cette évolution ?

**M. Bernard Lalande.** – Comme le disait Raymond Devos, une fois rien c'est rien, deux fois rien, ce n'est pas grand-chose, mais trois fois rien, on commence à discuter. Nous savons que la vertu n'est pas la première qualité des professionnels du conseil international dans le domaine de la fiscalité. Pour faire bouger les choses, il ne suffit pas d'un cri dans la basse-cour : il faut y créer un règlement. Cette convention a l'avantage de poser des principes communs. D'abord, sur la neutralisation des montages hybrides ou des utilisations abusives des conventions – deux pratiques bien connues des experts. Puis, en s'intéressant aux critères de qualification d'un établissement stable. L'OCDE est parvenue à convaincre que les États doivent adopter une convention multilatérale, c'est déjà une avancée notable. Mais nous devons rester vigilants sur la sécurité des acteurs économiques, qui ne peut être garantie que s'ils disposent d'éléments opposables aux administrations fiscales. Sinon, à quoi bon ?

**M. Pascal Savoldelli.** – On ne peut pas s’opposer à cette démarche, même si ce texte me paraît très prudent, puisqu’il évoque l’idée « d’inciter à mettre un frein »... Le Parlement devrait disposer d’un état des lieux des conventions bilatérales. Nous sommes tous d’accord sur le périmètre de ce texte, mais nous savons bien que, de ce point de vue, tous les pays n’ont pas le même impact. La France, en particulier, comptera beaucoup plus si elle modifie ses règles.

On évoque un manque à gagner de 100 milliards à 240 milliards d’euros par an, soit 4 % à 10 % des recettes d’impôt sur les sociétés dans le monde. Comment ce montant est-il calculé ? Si nous entrons dans un processus tendant à faire disparaître l’impôt sur les sociétés, ce calcul a-t-il encore un sens ? Des flexibilités sont prévues : je ne suis pas très enthousiaste. Quelles sont, pour la France, les marges de manœuvre ?

**M. Claude Raynal.** – Ce texte est, d’abord, un pas de plus. En quelques années, les choses ont beaucoup évolué. Ce n’est pas le grand soir, mais une étape de plus. Déposerez-vous un amendement d’appel sur l’opposabilité des documents de l’administration, monsieur le rapporteur ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L’enjeu est simple : l’OCDE considère que les pratiques comme les transferts de bénéfice génèrent chaque année pour les États un manque à gagner de 100 milliards à 240 milliards d’euros, soit entre 4 % à 10 % des recettes de l’impôt sur les sociétés – selon des estimations prudentes, car par définition il est difficile d’évaluer les impôts non payés. Ce texte n’est qu’une étape, en effet, mais il constitue une réelle avancée. Je me rappelle qu’en 2008, on ne pouvait pas même rêver de la fin du secret fiscal en Suisse, par exemple ! La situation a beaucoup évolué, grâce notamment au *Foreign Account Tax Compliance Act* (Fatca), et maintenant au projet BEPS.

S’il comporte des avancées, il suscite aussi des réserves. L’absence du numérique, d’abord. La semaine prochaine, nous débattons de la proposition européenne de taxe à 3 % sur le chiffre d’affaires des grands groupes, voulue notamment par la France. Cette taxe, qui frapperait les groupes faisant plus de 750 millions d’euros de chiffre d’affaires au niveau mondial, dont 50 millions d’euros en Europe, rapporterait environ 5 milliards d’euros par an. En vérité, la cohérence de nos débats est mise à mal par le télescopage des initiatives : le G20, l’OCDE, l’Union européenne donnent concurremment des impulsions, sans réelle coordination.

Pour obtenir la signature du plus grand nombre possible de pays, on a accepté beaucoup de souplesse, sous la forme d’options et de réserves. Les pays les plus réticents ont signé en ne prenant qu’un socle minimal, et en émettant des réserves pour le reste des dispositions... Et les États-Unis ne vont pas signer ce texte, car ils estiment que leur réseau conventionnel leur offre déjà les outils nécessaires à lutter contre les phénomènes d’évitement de l’impôt. La question des Américains accidentels n’a rien à voir avec ce débat.

Les Gafa vont s’efforcer de tirer tout le bénéfice de la réforme fiscale américaine. Plus la peine d’aller en Irlande ou aux Pays-Bas ! Ils vont fixer leur établissement stable aux États-Unis, où le taux de l’impôt sur les sociétés a été considérablement abaissé et où les dispositions nouvelles leur permettront de rapatrier des dizaines de milliards d’euros de liquidités. Ils pourront ainsi, de surcroît, offrir un visage plus présentable à l’opinion publique. Mais c’est vrai que l’absence des États-Unis est une vraie limite à ce texte.

Celui-ci ne changera pas la vie des entreprises, ni celle des particuliers : il ne concernera que quelques grands groupes opérant à l'échelle internationale. Encore ne signifie-t-il pas la fin des paradis fiscaux ! Je vous recommande de le ratifier, tout en étant conscients de ses limites. En effet, nous devons améliorer notre vigilance sur le suivi des conventions. Il ne suffit pas qu'elles soient signées ! À cet égard, le fait qu'un rapport ne nous soit plus remis depuis 2014 constitue une alerte.

Je ne pourrai pas déposer un amendement d'appel s'agissant de l'opposabilité de l'interprétation des dispositions des conventions fiscales telles que modifiées par l'instrument multilatéral car cela ne relève pas du domaine législatif. Mais nous interrogerons le Gouvernement. Il est étrange de consolider des conventions sans les rendre opposables. Il est vrai que les instructions fiscales qui en découleront le seront.

**M. Vincent Éblé, président.** – Vous nous proposez donc d'adopter ce projet de loi sans modification.

*Le projet de loi est adopté sans modification.*

**Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-1252 du 9 août 2017 portant transposition de la directive 2015-2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur - Désignation des membres pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire**

*La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Vincent Éblé, Albéric de Montgolfier, Jérôme Bascher, Jean-François Rapin, Sylvie Vermeillet, Claude Raynal et Didier Rambaud comme membres titulaires et de MM. Sébastien Meurant, Philippe Dallier, Christine Lavarde, Vincent Delahaye, Éric Jeansannetas, Éric Bocquet et Jean-Marc Gabouty comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire.*

**Nomination d'un rapporteur**

*M. Jérôme Bascher est nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 376 (2017-2018) présentée par Mme Marie-Pierre de la Gontrie et les membres du groupe socialiste et républicain, renforçant l'efficacité des poursuites contre les auteurs d'infractions financières et supprimant le « verrou de Bercy ».*

*La réunion est close à 10 h 25.*

*La réunion est ouverte à 10 h 30.*

**Impacts de la montée en charge de la contribution climat énergie (« taxe carbone ») - Audition conjointe de M. Alain Quinet, inspecteur général des finances et président de la commission sur la valeur tutélaire du carbone, M. Benjamin Delozier, sous-directeur des politiques sectorielles à la direction générale du Trésor et M. Kurt Van Dender, chef du service de la fiscalité environnementale à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)**

**M. Vincent Éblé, président.** – La forte hausse pour la période 2018-2022 de la taxe carbone, intégrée aux taxes intérieures sur la consommation des produits énergétiques, a donné lieu à des débats nourris lors de l'examen au Sénat du projet de loi de finances pour 2018.

La table ronde organisée aujourd'hui a pour objectif de permettre à notre commission des finances de mieux appréhender les questions soulevées par la tarification du carbone, qui constitue un enjeu essentiel pour accélérer la transition énergétique et favoriser le déploiement d'une économie bas-carbone.

La fixation d'un prix du carbone et la création d'une taxe spécifique ont fait l'objet de nombreuses réflexions en France ces vingt dernières années et ont commencé à se concrétiser en 2014.

Tout l'enjeu est désormais de déterminer si les solutions retenues sont efficaces d'un point de vue écologique et quelles pourraient être les conséquences pour les différentes catégories de contribuables de la montée en charge de la taxe carbone.

Pour nous éclairer sur cette question, nous entendons aujourd'hui M. Alain Quinet, inspecteur général des finances et président de la commission sur la valeur tutélaire du carbone, M. Benjamin Delozier, sous-directeur des politiques sectorielles à la direction générale du Trésor et M. Kurt Van Dender, chef du service de la fiscalité environnementale à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Je cède donc la parole en premier lieu à M. Alain Quinet pour nous expliquer pourquoi il importe de donner une valeur au carbone pour lutter contre le réchauffement climatique et comment la fiscalité peut être mobilisée pour internaliser les externalités négatives produites par les différentes activités humaines qui émettent du dioxyde de carbone.

**M. Alain Quinet, inspecteur général des finances et président de la commission sur la valeur tutélaire du carbone.** – Je me concentrerai prioritairement sur la démarche de construction de la valeur carbone, qui sert de référence aux politiques publiques et je dirai ensuite quelques mots sur les usages de cette valeur. Afin de bien comprendre la démarche de construction d'une valeur tutélaire du carbone, j'évoquerai à la fois les travaux conduits il y a une dizaine d'années et les travaux de mise à jour qui nous ont été demandés par le Premier ministre, et qui ont débuté au début de l'année.

Quel est le prix du carbone permettant d'atteindre les objectifs ambitieux en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, notamment de dioxyde de carbone

(CO<sub>2</sub>) que se sont fixés l'Europe et la France ? La démarche relève d'une logique économique « coût-efficacité » assez différente de la logique « coût bénéfice » sous-jacente au rapport Stern, qui tente, lui, de répondre à la question : quel est le coût pour l'humanité de l'émission d'une tonne de CO<sub>2</sub> ?

Il y a une dizaine d'années, nous sommes partis des travaux déjà disponibles – études du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), études économiques – et des équipes de modélisation ont déterminé un prix du carbone permettant d'atteindre l'objectif de diviser par 4 le niveau des émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050 (facteur 4). Les modèles ont tous donné des résultats différents, comme le rapport s'en fait l'écho.

La commission, qui comprenait des experts, mais aussi des industriels, des partenaires sociaux, des représentants des ONG, a choisi une trajectoire consensuelle, adoptée à l'unanimité des membres de la commission, fixant aux politiques publiques une valeur carbone permettant d'atteindre l'objectif de « facteur 4 » à l'horizon de 2050. Le chiffre avait l'avantage d'être rond : 100 euros la tonne de CO<sub>2</sub> à l'horizon de 2030.

La trajectoire de cette valeur de la tonne de carbone croît dans le temps, ce qui a donné lieu à de nombreux débats. Les résultats des modèles nous auraient conduits sans doute, si on les avait pris au pied de la lettre, à une valeur carbone plus haute. Nous avons finalement opté, après délibération collective, et au nom de la gestion de la transition économique et sociale, pour un montant de 32 euros alors que les modèles donnaient plutôt une valeur autour de 40 euros.

L'impératif d'une trajectoire croissante du prix de la tonne de carbone découle de deux éléments : premièrement, le niveau de prix initial était particulièrement bas ; deuxièmement, la courbe de prix ne saurait être plate et doit être actualisée afin d'infléchir les stratégies de long terme, notamment en matière d'investissement.

Au début de l'année, le Premier ministre m'a mandaté, avec l'appui de France Stratégie, afin de mettre à jour la trajectoire de cette valeur carbone, les paramètres ayant changé depuis dix ans. Les travaux de la commission sont en cours, je ne peux donc vous communiquer aucune nouvelle estimation. Je puis uniquement vous donner mon sentiment personnel sur les changements survenus ces dix dernières années qui impliquent de revoir à la hausse la valeur carbone de 2008.

Premièrement, les objectifs officiels sont plus ambitieux aujourd'hui. Dans le cadre des accords de Paris, à l'horizon de 2050, nous sommes passés d'une logique de type « facteur 4 » – soit une réduction de 75 % des émissions de gaz à effet de serre – à une logique de neutralité carbone – soit une réduction de 100 % des émissions de gaz à effet de serre.

Deuxièmement, les instruments, au niveau mondial comme aux niveaux européen et français, n'ont pas permis d'atteindre les objectifs fixés : l'effort à consentir pour atteindre les nouveaux objectifs est aussi plus élevé.

Troisièmement, il y a dix ans, le potentiel technologique était relativement limité, le véhicule électrique représentant la principale innovation. Aujourd'hui, le potentiel d'innovation embrasse le stockage de l'électricité, entouré d'incertitudes.

Globalement, depuis dix ans, le recours aux signaux de prix dans les politiques publiques est allé croissant. À l'époque, les pays scandinaves représentaient une forme d'exception, avec un prix de la tonne de carbone relativement élevé. Aujourd'hui, une quarantaine de pays ont mis en place des signaux de prix sous forme de tarification. Certaines régions et certaines villes ont fait de même.

Par ailleurs, il y a dix ans, dans la foulée du rapport de la commission, les débats se sont concentrés sur l'incidence de la fiscalité du carbone sur les niveaux de revenus et sur le pouvoir d'achat des ménages, avec des effets redistributifs d'une grande complexité. *A contrario*, ils ne mettaient pas suffisamment l'accent sur l'offre. Or, nous réalisons aujourd'hui que le progrès technique n'est pas spontanément vert : il s'étend aussi bien aux énergies renouvelables qu'au gaz de schiste par exemple !

De plus, la transition énergétique et écologique est coûteuse en l'absence de tarification du carbone. Si l'on veut créer un différentiel de coût entre les solutions vertes et des solutions polluantes, il est nécessaire de passer par le subventionnement des solutions vertes.

Enfin, sans signaux de prix, les énergies renouvelables (ENR) concurrencent tant le nucléaire que les énergies fossiles.

La fiscalité du carbone a des incidences sur le pouvoir d'achat et des effets redistributifs, mais elle doit aussi nous amener à réfléchir à la rentabilité des investissements de long terme, du mix énergétique et des solutions vertes par rapport aux solutions polluantes, ainsi qu'aux choix de chauffage et à la mobilité des entreprises.

**M. Vincent Éblé, président.** – Je passe maintenant la parole à M. Benjamin Delozier, sous-directeur des politiques sectorielles à la direction générale du Trésor, pour nous présenter la taxe carbone française, ses objectifs, sa trajectoire et ses impacts sur les ménages et sur les entreprises.

**M. Benjamin Delozier, sous-directeur des politiques sectorielles à la direction générale du Trésor.** – La France s'est donné pour objectif global, tous secteurs confondus, de diminuer de 40 % ses émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2030. Cet objectif est inscrit dans la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ; il est aligné avec les objectifs du paquet énergie-climat, au niveau européen, et avec les engagements de l'accord de Paris.

Le « plan climat » publié en juillet 2017, a ajouté un deuxième objectif, rappelé par Alain Quinet, celui de la neutralité carbone en 2050.

La France mobilise plusieurs instruments de manière conjointe pour répondre à ces objectifs : un marché de quotas d'émissions européen pour les secteurs industriels, qui couvre 45 % des émissions de l'Union européenne ; pour les autres secteurs, notamment le transport et logement, la France dispose d'une taxe nationale, la « composante carbone », intégrée aux tarifs des taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques.

De manière générale, quels sont les principaux instruments de politique publique à notre disposition pour engager la réduction des émissions de gaz à effet de serre ? Il en existe trois : les normes, les subventions et la tarification.

Les normes d'émission représentent pour les ménages et les entreprises concernés des coûts très élevés et mal connus *ex ante*. Ils nécessitent en outre des contrôles significatifs.

Les subventions, qui peuvent prendre la forme de primes ou de bonus, nécessitent de définir des niveaux différents, secteur par secteur. Elles ne sont pas faciles à calibrer et s'accompagnent d'un coût élevé pour les finances publiques ainsi que d'effets d'aubaine potentiels.

La tarification des émissions de gaz – ou « signal prix » – regroupe deux outils : la taxation du carbone et les marchés de quotas d'émissions. Ces outils présentent l'avantage de faire peser le coût de la réduction des émissions sur les acteurs pour lesquels il présente un effort moindre.

Une trajectoire de prix de la tonne de carbone avait été définie dans le cadre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Ce prix devait atteindre 64 euros à l'horizon de 2022. La loi de finances pour 2018 a révisé cette trajectoire à la hausse, avec un prix de la tonne de carbone de 86 euros en 2022. Cette « taxe carbone » fixe un prix de la tonne de carbone bien supérieur au prix observé sur le marché des droits à polluer pour le secteur industriel, qui se situe aux alentours de 13 euros par tonne.

Quel est l'impact comportemental de cette taxe ? Quels sont ses impacts distributifs et quelles sont les mesures d'accompagnement à la perte du pouvoir d'achat plus ou moins importante selon les ménages ?

Ce type de taxe entend inciter à l'adoption de comportements moins émetteurs de carbone. Le prix du carbone intégré dans les taxes sur la consommation de produits carbonés conduit en effet les consommateurs à prendre en compte les coûts liés aux émissions de gaz à effet de serre. Cette fiscalité oriente les comportements de consommation : le consommateur réalise un arbitrage entre le maintien de la consommation d'énergie carbonée et le paiement de la taxe ou la baisse de la consommation d'énergie carbonée.

Elle oriente également les comportements d'investissement, en rendant rentables des investissements qui ne le seraient pas autrement. À cet égard, il semble important de définir une trajectoire puisque la rentabilité de l'investissement d'aujourd'hui dépend du niveau de la taxe demain.

En pratique, nous n'avons pas encore assez de recul temporel pour évaluer concrètement les effets comportementaux de la taxe. En théorie, la consommation d'énergie est sensible aux évolutions de prix, avec une élasticité moyenne de moins 0,2 à court terme et de moins 0,7 à long terme. Il existe une grande hétérogénéité dans ces élasticités, selon les énergies et selon les différentes études économiques recensées.

Le deuxième aspect important est l'impact sur le pouvoir d'achat de la hausse de la « composante carbone ». Son ampleur dépend de la situation des ménages, qu'il s'agisse du mode de chauffage – fioul, gaz, électricité –, du mode de transport – véhicule thermique ou autres – et des distances parcourues. Au final, l'effet de la taxe dépend de la localisation géographique et pèse surtout sur les ménages ruraux. Certes, elle pèse davantage sur les ménages aisés en valeur absolue, mais elle touche davantage les ménages modestes en proportion de leur revenu. Néanmoins, une alternative à la taxe, à objectif égal de décarbonation de l'économie française, serait globalement plus coûteuse.

La littérature économique montre qu'en utilisant une partie des revenus de la taxe, les effets redistributifs peuvent être maximisés. Je citerai quelques mesures prises.

Premièrement, les mesures générales qui soutiennent le pouvoir d'achat. Je pense par exemple à la baisse de la taxe d'habitation ou encore à la baisse des cotisations sociales.

Deuxièmement, des mesures ciblées plus spécifiquement sur le pouvoir d'achat des ménages modestes : la revalorisation de la prime d'activité, du RSA, du minimum vieillesse, du complément familial, ainsi que la généralisation du chèque énergie.

Troisièmement, des mesures d'accompagnement qui vont inciter au changement de comportement. Je pense au crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), qui a été recentré sur les actions les plus efficaces, au renforcement des objectifs de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) ou, en ce qui concerne les transports, à la prime à la conversion et à la prime à l'achat d'un véhicule électrique. Je pense également au bonus-malus écologique.

**M. Vincent Éblé, président.** – Je cède à présent la parole à M. Kurt Van Dender, chef du service de la fiscalité environnementale à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui va nous permettre de comparer la taxation du carbone en France avec celle qui a été mise en place, parfois depuis de nombreuses années, dans d'autres pays industrialisés.

**M. Kurt Van Dender, chef du service de la fiscalité environnementale à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).** – Les objectifs de l'accord de Paris sont compatibles avec une croissance économique et inclusive, à condition que la politique climatique soit intelligente et constante. Un engagement ferme pour la mise en place d'une augmentation dans la durée des prix du carbone constitue le facteur clé d'une telle politique.

L'accord de Paris implique une transition vers une économie neutre en carbone au cours de la deuxième moitié du siècle. Pour atteindre cet objectif, toutes les politiques doivent s'aligner sur la transition vers une économie faible en carbone. Le prix du carbone est à ce titre le facteur clé de toute politique climatique car il garantit une approche cohérente et contribue à la transition des foyers et des entreprises vers une économie à faible intensité de carbone.

Quel est le niveau de tarification à prévoir pour décarboner ? La commission de haut niveau sur les prix du carbone, coprésidée par Sir Nicholas Stern et Joseph Stiglitz, s'était fixé pour objectif de répondre à cette question. Elle conclut, dans un rapport publié en 2017, que le niveau de prix de carbone compatible avec l'atteinte des objectifs se situe entre 40 et 80 dollars par tonne de CO<sub>2</sub> d'ici à 2020, et entre 50 et 100 dollars la tonne d'ici à 2030. D'autres politiques doivent donc être mises en place. À défaut, les prix de la tonne de carbone devront être encore plus élevés.

Deux questions difficiles se posent. Pourquoi mettre l'accent sur les prix du carbone plutôt que sur d'autres mesures ? Sommes-nous loin des prix compatibles avec l'accord de Paris ?

S'agissant de la première question, voici trois réponses : la tarification du carbone réduit les émissions, elle est donc efficace ; la tarification du carbone a un coût réduit par rapport aux autres mesures ; la tarification du carbone est une politique fiscale judicieuse.

Premier exemple, en ce qui concerne l'efficacité de la tarification, l'intensité carbone du PIB a tendance à être plus faible lorsque les prix effectifs du carbone sont plus élevés. Bien entendu, d'autres facteurs entrent également en jeu, mais le prix du carbone contribue à cette corrélation.

Deuxième exemple, lorsque les prix du carburant sont plus élevés, la consommation est plus faible. Les prix faibles en Australie et aux États-Unis, et plus élevés au Royaume-Uni et en Italie expliquent la différence de consommation entre ces pays. La consommation d'essence est sensiblement plus faible là où les taxes sont les plus élevées, même si bien sûr d'autres facteurs entrent, là aussi, en jeu.

Le troisième exemple concerne l'Australie, qui a mis en œuvre une taxe carbone en juin 2012, avant de la supprimer en juillet 2014. Elle s'appliquait à la production électrique, mais pas au pétrole. On constate que la taxe a nettement réduit les émissions dans le secteur de l'électricité tandis que les émissions relatives à l'essence non taxée ont augmenté. En juillet 2014, suite à la suppression de la taxe carbone, les émissions de CO<sub>2</sub> dans le secteur de l'électricité ont grimpé.

Dernier exemple d'efficacité, la Suède a introduit une taxe carbone en 1991, qui a progressivement augmenté dans le temps. Cette augmentation a été combinée à une forte croissance du PIB et à une baisse des émissions de CO<sub>2</sub>.

De nombreux autres exemples montrent sans équivoque qu'une tarification du carbone permet de réduire sensiblement les émissions, mais peut-être existe-t-il de meilleures politiques ? En réalité, ce n'est pas le cas : la tarification du carbone est non seulement efficace, mais elle est aussi efficiente. Cela signifie qu'elle offre le meilleur rapport coût-efficacité, car elle permet aux émetteurs de réduire les émissions de la façon qui leur convient le mieux. D'autres instruments de réduction des émissions ne procurent pas cette souplesse et sont plus coûteux. Dans le transport routier, une réduction d'une tonne de CO<sub>2</sub> coûte 55 euros si l'on utilise les taxes sur les carburants, contre 240 euros par tonne pour des taxes préférentielles, 420 euros pour les subventions de capital et 441 euros pour les mandats sur le mélange des carburants.

Enfin, la tarification du carbone est une politique fiscale judicieuse. Les taxes sur le carbone génèrent des recettes fiscales non négligeables. Actuellement, les recettes fiscales tirées des taxes sur l'énergie avoisinent 2 % du PIB. Au cours de la transition vers une économie à faible intensité de carbone, ce produit pourrait doubler. Ces suppléments de recettes sont-ils une bonne nouvelle ? Oui, si l'on en fait un bon usage, notamment redistributif. Selon une estimation portant sur 22 pays de l'OCDE, utiliser 25 % à 30 % du produit de la taxe carbone pourrait réduire la précarité énergétique. On peut s'en servir également pour réduire la charge de l'impôt, ce qui est une bonne nouvelle pour le système fiscal en matière de croissance. On peut aussi les utiliser pour augmenter les dépenses écologiques.

Pour conclure, si la tarification du carbone est un excellent outil pour la politique climatique, est-il utilisé avec enthousiasme ? Sommes-nous sur la bonne voie pour atteindre les fourchettes recommandées par Stern et Stiglitz ? Deux études de l'OCDE, *Taxing Energy Use* et *Effective Carbon Rates*, décrivent la situation dans 42 pays membres de l'OCDE ou du G20, responsables pour 80 % de la consommation mondiale d'énergie. L'écart entre les prix du carbone actuels et le prix de 60 euros par tonne recommandé comme minimum par Stern et Stiglitz est d'environ 80 %.

Le progrès dans l'application du principe du pollueur-payeur est donc très lent, même si l'écart de 80 % tend à se réduire de 1 % par an. Si cet écart reste large, la proactivité de la France peut sensiblement contribuer à changer cette dynamique.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – J'éprouve un sentiment partagé. La fiscalité écologique n'a-t-elle pas bon dos, surtout quand on voit que l'augmentation de la taxe carbone a accompagné la montée en charge du CICE ? La fiscalité énergétique n'a-t-elle pas surtout pour vocation d'augmenter les recettes de l'État ?

Deuxièmement, la taxe carbone, qui est peut-être vertueuse, même si je ne suis pas impressionné par les changements de comportement qu'elle induit, est injuste. Les ménages modestes, en particulier s'ils vivent dans les territoires ruraux, sont directement impactés. Certes, il existe des substituts, sous forme de chèque énergie, de prime pour l'emploi, de prime à la conversion automobile, mais certains ménages n'ont pas les moyens de changer de véhicule ou de chaudière, même si le prix de la tonne passait à 200 euros ! Le caractère incitatif de la mesure n'est valable que pour les acteurs qui ont un pouvoir d'achat relativement élevé.

Troisième question, *quid* de la taxe si le prix du baril de pétrole explose ? Les prix sont volatils en raison de nombreuses incertitudes, notamment géopolitiques. Avez-vous réalisé une étude de l'impact sur les ménages de la révision à la hausse de la trajectoire de la taxe carbone en cas de remontée du cours du baril ?

**M. Jean-François Husson.** – Je me réjouis de ce type de débat : les partis écologistes ayant momentanément disparu de nos assemblées, il est bon que l'ensemble des élus s'emparent de ce sujet. Les accords de Paris supposent de mobiliser 100 milliards de dollars par an à l'échelle de la planète. Il importe de mettre ce chiffre en regard de l'estimation du rapport de la commission d'enquête sur le coût économique et financier de la pollution de l'air en France, qui évaluait ce coût à environ 100 milliards d'euros par an en France.

Première question, la taxe carbone est censée financer la transition énergétique de la France. Vous nous avez beaucoup parlé de la fiscalité comportementale. Or, dans la dernière loi de finances, les contreparties sont bien maigres, en particulier le chèque énergie et la prime à la conversion automobile. Il nous a même été répondu qu'il s'agissait d'une fiscalité de rendement, l'objectif étant avant tout de réduire le déficit de l'État, ce qui n'est d'ailleurs toujours pas au rendez-vous. Y a-t-il des possibilités de contreparties en France ? Pouvez-vous nous donner des exemples de contreparties dans d'autres pays ? La marotte du Gouvernement en ce moment est de citer la Suède comme nouveau pays de référence.

Deuxième question, pour atteindre les objectifs, n'est-il pas temps d'associer tous les acteurs, et notamment de flécher une part du produit de cette taxe vers les collectivités ?

Enfin, la trajectoire de la contribution climat-énergie est ambitieuse. À mon grand regret, les territoires n'ont pas été associés à cette démarche. Or, il y a peu de temps, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) a produit un rapport demandant de raidir encore davantage la pente pour atteindre l'objectif de facteur 4 à l'horizon de 2030. Quelle est votre position sur cette question ?

**M. Alain Quinet.** – A-t-on besoin d'un prix du carbone pour atteindre les objectifs ambitieux qui ont été rappelés ? Pour faire simple, les États-Unis ont foi en la

capacité du progrès technique et misent sur celui-ci pour trouver des solutions vertes au problème du réchauffement climatique. L'Europe, elle, a préféré faire le choix de la tarification. Il est clair que ces deux dimensions sont nécessaires.

Les agents économiques réagissent-ils aux signaux de prix ? Comme l'a souligné Benjamin Delozier, nous ne connaissons pas précisément les effets comportementaux de la taxe carbone. On note néanmoins que les agents économiques ont une capacité d'adaptation limitée à court terme, mais qui augmente au fil du temps. Voilà pourquoi nous avons insisté sur le fait que les trajectoires d'évolution du prix du carbone devaient être annoncées à l'avance. Malgré tout, dans un passé récent, nous avons enregistré un certain nombre de réactions rapides à des signaux de prix. Je pense, notamment, au bonus-malus ou au différentiel de taxation entre l'essence et le gazole.

De même, le niveau des tarifs garantis sur les énergies renouvelables électriques a eu de réels effets sur les comportements d'investissement.

Les signaux de prix ont donc bien des impacts sur l'économie.

S'agissant de la relation entre la taxe carbone et le prix des énergies fossiles, je rappelle que les trajectoires d'évolution du prix du carbone sont calculées en fonction d'un certain prix du pétrole. Lorsque ce dernier se modifie, il faut bien entendu modifier les trajectoires. La tarification du carbone est assise sur les volumes de pétrole consommé : si le prix du pétrole augmente, cela signifie que la demande mondiale s'accroît, ce qui provoque une hausse des émissions de CO<sub>2</sub>. En cas d'augmentation du prix du pétrole, il ne faut donc pas baisser la taxation sur le carbone.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – À moins que cette hausse du prix du pétrole ne traduise sa raréfaction...

**M. Alain Quinet.** – Certes, mais il faut bien analyser le phénomène, car si la consommation de la Chine augmente dans les années à venir, les émissions seront plus importantes et il ne faudra pas baisser la garde sur la taxation du carbone.

Les effets redistributifs du prix du carbone sont complexes car ils recouvrent plusieurs dimensions : pollueurs/non-pollueurs ; hauts revenus/bas revenus ; urbains/ruraux ; investissements passés/investissements nouveaux. Il est donc impossible de parvenir à un point d'équilibre où tout le monde serait gagnant.

En revanche, on examine en général les effets redistributifs *ex ante*, alors que trois effets *ex post* peuvent les atténuer : les changements de comportement, le jeu de l'indexation sur les prix – les revenus peuvent en effet s'indexer sur les prix –, et les mécanismes de recyclage fiscaux et non fiscaux.

**M. Benjamin Delozier.** – Ces mesures s'inscrivent dans le cadre d'une baisse globale du taux de prélèvements obligatoires, entamée en 2018 et qui se poursuivra durant toute la durée du quinquennat.

La part de la fiscalité environnementale en France est plutôt inférieure à celle des autres pays. En 2016, la France se situait au 22<sup>e</sup> rang de l'Union européenne, en raison notamment des faibles taxes sur les transports, hors carburant. Il en allait de même pour les taxes sur les pollutions émises et sur les ressources, avec des taxes très faibles sur l'acquisition ou la possession de véhicules.

Nous allons progressivement combler ce retard, mais la « composante carbone » prévue au cours du quinquennat ne nous permettra que de rattraper la moyenne européenne de 2016.

Les mesures d'accompagnement qui visent à modifier les comportements ne sont pas ciblées uniquement sur les ménages modestes. Ainsi, le bonus en faveur des voitures électriques ne les touche pas en priorité. Avec le bonus actuel de 6 000 euros, le coût de la voiture électrique est le même que celui d'un véhicule thermique, sans compter le différentiel dû au prix du carburant. Les particuliers ont donc intérêt aujourd'hui à acheter un véhicule électrique pour une utilisation classique.

Les ménages modestes bénéficient du renforcement des aides de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) avec l'augmentation du nombre de logements visés par la rénovation énergétique. La Cour des comptes a dressé un bilan encourageant de ce dispositif.

Dans le livret « Pouvoir d'achat » sorti au moment de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, il était fait mention du cas type d'un ménage célibataire non imposable possédant un véhicule essence datant de 1996. L'achat d'un véhicule d'occasion de 2012 lui permettait de bénéficier d'une prime à la conversion de 2 000 euros, soit une dépense nette du même montant.

La valeur tutélaire de la taxe carbone ne dépend pas uniquement du prix du carbone, mais aussi des progrès techniques. Si les prix des batteries diminuaient, la valeur tutélaire baisserait. Néanmoins, nous avons besoin d'un scénario central qui tienne compte des hypothèses les plus raisonnables sur les progrès techniques et sur les prix du pétrole.

**M. Kurt Van Dender.** – Avec 2 % du PIB pour la fiscalité environnementale, la France se trouve dans la moyenne des pays de l'OCDE. N'oublions pas que l'OCDE comprend des pays comme les États-Unis et l'Australie, qui n'ont pas eu recours à la fiscalité environnementale. Les États-Unis ont bien plus privilégié les dépenses fiscales que l'Europe.

Avec la taxe carbone, vous craignez que les recettes fiscales de l'État augmentent. En Irlande et au Mexique, les recettes se sont en effet accrues. En Suède, mais aussi dans la province de la Colombie Britannique du Canada, la neutralité fiscale a été instaurée. La Chine est en train d'introduire un marché du carbone à grande échelle.

En France, nous privilégions le long terme, ce qui est loin d'être le cas ailleurs. Or, c'est important pour orienter les investissements à 10 ou 20 ans. Ainsi, la politique climatique est une politique d'investissement : des trajectoires de long terme pour le prix du carbone sont donc nécessaires.

**M. Jean-François Rapin.** – Comment intégrez-vous l'innovation dans la trajectoire du prix du carbone ? Il y a 10 ans, on n'imaginait pas les progrès technologiques que nous connaissons aujourd'hui. Comment évaluer les investissements de demain ?

Le renouvellement des véhicules électriques n'est pas soutenu, si bien que l'on se trouve à reverser au vendeur automobile la prime au moment du renouvellement du bail ou de la location avec option d'achat (LOA). Les prix n'ont donc pas baissé suffisamment depuis trois ou quatre ans.

**M. Claude Raynal.** – Vos trois documents se complètent parfaitement, ce qui nous permet d'avoir une vision claire de la situation : soyez-en remerciés.

J'ai retrouvé les qualités d'enseignant d'Alain Quinet et je le remercie d'avoir traité la question de l'acceptabilité de la fiscalité écologique. Récemment, la Cour des comptes nous a présenté ses conclusions sur le programme « Habiter mieux », qui démontrent qu'avec des moyens limités, il est possible d'améliorer les logements de nos concitoyens les plus modestes.

J'ai un peu plus de mal avec la présentation de M. Delozier : la page 7 de sa présentation m'étonne car elle évoque parmi les mesures d'accompagnement de la hausse de la taxe carbone certains dispositifs qui soutiennent en réalité l'augmentation du pouvoir d'achat : taxe d'habitation, baisse des cotisations sociales, primes d'activité, RSA, revalorisation du minimum vieillesse... on s'éloigne du sujet !

Peut-être aurait-il fallu ajouter que des mesures allaient en sens inverse, comme la hausse du prix du tabac, l'augmentation de la CSG, le tarif de stationnement en ville, les prix des timbres... En définitive, de nombreux économistes annoncent une baisse du pouvoir d'achat en 2018.

**M. Georges Patient.** – Les forêts sont de formidables puits de carbone. La forêt amazonienne de Guyane couvre plus de 8 millions d'hectares et séquestre à elle seule plus de 15 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> par an. Avez-vous pris en compte ces données dans le calcul de la valeur tutélaire du carbone ? Avez-vous étudié des mesures financières pour compenser la non-exploitation de cette forêt alors qu'elle recèle de nombreuses richesses, comme du bois rare et de l'or ?

**M. Jérôme Bascher.** – Les investissements sont le sujet majeur. Il convient donc de fixer un prix du carbone sur le long terme plutôt que de créer de nouvelles taxes. Du côté de la demande, on veut envoyer un signal en taxant certaines émissions, mais lorsque l'hiver est rigoureux, l'incitation disparaît. En outre, pour qu'elle soit efficace, la fiscalité ne saurait être confiscatoire, ce qu'elle est pourtant aujourd'hui, car le taux de prélèvement obligatoire atteint son plus haut historique.

L'étude de l'OCDE a-t-elle bien pris en compte le prix initial de l'énergie ? En Norvège, le prix du pétrole est loin d'être le même qu'en France...

**Mme Christine Lavarde.** – Le chèque énergie ferait partie des mesures de compensation. Ne croyez-vous pas qu'il aurait un effet contre-productif en minorant le signal prix ? En outre, le nouveau chèque énergie serait étendu à des énergies polluantes, du fait des émissions de particules du bois de chauffage.

Le temps de retour des investissements de rénovation thermique des logements est tellement long qu'il est souvent plus rentable pour les ménages de continuer à consommer beaucoup d'énergie plutôt qu'à se lancer dans de lourds investissements. Dans d'autres pays, les investissements pour lutter contre les passoires thermiques sont portés directement par les collectivités territoriales.

**M. Marc Laménie.** – Les poids lourds sont de plus en plus nombreux alors qu'ils polluent bien plus que le rail ou les voies navigables.

Que préconisez-vous pour réduire les émissions de CO<sub>2</sub> en matière de transports routiers ?

**M. Philippe Dallier.** – Je partage le scepticisme de notre rapporteur général et les interrogations de Claude Raynal : la taxe d’habitation n’a rien à voir avec la problématique qui nous occupe.

La Cour des comptes nous a dit que le CITE offrait un effet d’aubaine pour ceux qui ont les moyens de faire des travaux et qui bénéficient de crédits d’impôt.

Nous avons parlé du programme « Habiter mieux » la semaine dernière : le budget de l’Anah était en partie assis sur les quotas carbone, ce qui lui a posé bien des difficultés en 2014 et 2015.

Lorsque j’étais maire, je m’étais penché sur les certificats d’économie d’énergie : ils représentent une immense complexité pour des montants très faibles. Je ne suis pas certain de l’efficacité de tels dispositifs. Au moins, pour les véhicules, les choses sont claires avec le bonus-malus.

Je suis persuadé que les objectifs pour 2030 assignés aux collectivités territoriales ne seront pas tenus. Nous allons nous retrouver dans le même cas de figure que pour la loi de 2005 sur le handicap : personne n’aura été capable de se mettre en conformité, d’abord pour des raisons de coûts. Comment voulez-vous isoler tous les bâtiments publics alors que les dotations de l’État baissent et que le Gouvernement leur demande de réaliser des économies d’ici 2022 ? Pourquoi continuer à laisser croire que nous serons au rendez-vous en 2030 ? Enfin, la fracture territoriale va se poursuivre entre les collectivités à qui il reste encore quelques moyens et les autres.

**M. Michel Canevet.** – Je m’inquiète des conséquences financières de la taxe carbone et de l’impact sur l’aménagement du territoire. Dans le monde rural, le transport des marchandises ne peut se faire que par la route.

Il n’y a que quatre ports qui disposent d’antennes de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et qui ont donc le droit d’importer ou d’exporter des produits bio. Compte tenu des 62 milliards d’euros de déficit de notre balance commerciale constatés en 2017, la taxation carbone ne va-t-elle pas pénaliser encore davantage nos acteurs économiques ?

**M. Didier Rambaud.** – La Suède pratique le double dividende : elle utilise les revenus de la taxe carbone pour réduire les prélèvements sur le travail. La pression fiscale sur le travail est ainsi déplacée sur la pollution. Que pensez-vous de ce modèle qui est prôné par la Commission européenne ?

Le transport routier est un sujet de crispation dans notre pays car la France ne s’est pas saisie de la question des externalités négatives engendrées par ce secteur. Depuis 2005, l’Allemagne a mis en place une taxe kilométrique sur les poids-lourds qui rapporte plus de 4 milliards d’euros par an, mais elle a entraîné un report de la circulation de camions dans l’est de la France. Comment éviter les externalités liées aux politiques de nos voisins ?

**M. Bernard Delcros.** – Le réchauffement climatique nous impose d’agir. La taxe carbone est, d’après vous, la mesure qui s’impose. Mais, si on l’applique de manière uniforme, elle aura des conséquences bien différentes en fonction des ménages et des territoires. Les inégalités territoriales et sociales risquent donc de s’accroître. En montagne, il n’y a pas de transports en commun, d’où le recours systématique à la voiture individuelle. Le

climat y étant plus rude, les coûts de chauffage sont plus élevés. Ne pourrait-on différencier les taux de cette taxe pour tenir compte de la réalité ?

Les aides accordées ne vont-elles pas engendrer une augmentation des factures des travaux ? Au final, l'argent public bénéficierait aux entreprises et non aux particuliers.

Dans quels délais envisageriez-vous de doubler la taxe ?

Enfin, vous avez indiqué que l'Australie avait instauré – avant de l'abandonner – une taxe sur la production d'électricité plutôt que sur le pétrole. Pouvez-vous nous en dire plus ?

**Mme Fabienne Keller.** – Nous voulons tous lutter contre le réchauffement climatique mais il est difficile de trouver les bons dispositifs.

Pour les gens les plus modestes – le premier décile de revenus – la facture énergétique représente une part importante des dépenses. Comme pour les aides au logement, pourquoi ne pas inclure dans le mécanisme d'indexation un critère géographique ?

Nos produits ne vont-ils pas souffrir d'un manque de compétitivité face à la concurrence étrangère qui n'applique pas la taxe carbone ? Pourquoi ne pas prévoir un mécanisme carbone aux frontières de l'Union européenne, mécanisme qui semble compatible avec les règles de l'OMC ?

**M. Vincent Éblé, président.** – La taxe carbone ne pèse pas sur diverses entreprises, soit parce qu'elles consomment beaucoup d'énergie, comme pour le secteur des transports, soit parce qu'elles participent au marché européen d'échanges de quotas d'émissions de carbone, comme c'est le cas de bon nombre de nos industries. Ce système d'exonération est-il justifié au regard des objectifs environnementaux ? La taxe carbone ne va-t-elle pas peser essentiellement sur les ménages et les services ?

**M. Alain Quinet.** – Nos trajectoires carbone reposent sur des hypothèses raisonnables : nos modèles incorporent en effet des prix de bascule, c'est-à-dire qu'en fonction des progrès scientifiques actuels ou prévisibles, de nouvelles technologies s'imposeront. Ainsi en est-il du charbon vers le gaz puis du gaz vers les énergies décarbonées. C'est pour cette raison que nous révisons les trajectoires à échéance régulière.

La nouvelle commission sur la valeur du carbone travaille sur la question des forêts. Les objectifs français sont passés d'une logique de réduction des émissions de type « facteur 4 » à un objectif de neutralité carbone, ce qui nous oblige à nous intéresser à l'ensemble des secteurs de l'économie, à raisonner en stocks et donc à valoriser les puits de carbone. Nous allons donc en tenir compte dans nos travaux, même si je n'envisage pas pour l'instant des mesures de compensations financières.

Vos réflexions sur le trafic routier de marchandises m'incitent à insister sur l'importance du dialogue franco-allemand en la matière. Le niveau de la taxation du carbone n'est pas le même en France et en Allemagne pour des raisons historiques.

Les gaz à effet de serre sont le fait, à 70 %, du CO<sub>2</sub>. Pour ce qui concerne le CO<sub>2</sub>, les trois-quarts des émissions sont couverts par des mécanismes de prix ou de marché. Reste donc un quart qui n'est pas couvert. Pour les 30 % d'autres gaz à effet de serre, la fiscalité est

quasi-inexistante. Plus les objectifs de neutralité carbone se renforceront, plus l'assiette devra s'élargir.

En matière d'acceptabilité, nos études devront faire ressortir clairement quels sont les effets redistributifs *ex ante*, mais aussi *ex post*.

Votre commission étant attachée au principe d'universalité budgétaire, il vous reviendra donc d'établir une règle de recyclage lisible, ce qui n'est pas chose aisée.

**M. Benjamin Delozier.** – Vous estimez que le taux de retour est très long en matière de rénovation thermique. Ce n'est pas toujours le cas : j'en veux pour preuve les robinets thermostatiques ou les programmateurs. Je vous renvoie à un document que nous avons publié et qui s'intitule : *Barrières à l'investissement dans l'efficacité énergétique : quels outils pour quelles économies ?*

Vous m'avez interrogé sur l'efficacité des différents dispositifs d'accompagnement à l'investissement. Le coût du CITE a fortement diminué à l'occasion de la dernière loi de finances car il a été recentré sur les actions les plus efficaces.

Dans le cadre de l'OAT verte, un comité d'évaluation a été mis en place pour montrer aux investisseurs l'évaluation des dépenses vertes. Le CITE étant l'un des dispositifs les plus importants, il est probable qu'il sera parmi les premiers à être évalué.

J'ai fait référence dans le document aux éléments mis en œuvre par le Gouvernement en matière de redistribution afin d'exposer de façon globale la politique redistributive. Pour l'essentiel, la composante carbone n'est pas affectée. Le diagnostic établi par le Gouvernement démontre un bilan globalement redistributif avec une évolution du niveau de vie durant le quinquennat plus favorable pour les déciles inférieurs.

Le niveau des taux de prélèvements obligatoires devrait baisser d'un point d'ici la fin du quinquennat, mais la fiscalité incitative jouera un rôle croissant. Ainsi, l'augmentation de la fiscalité sur le tabac est susceptible d'en réduire la consommation. Il en va de même pour le carbone.

La première mise en œuvre de la trajectoire carbone a contribué au financement du CICE, avec une baisse des charges sur les salaires les plus faibles. La Suède n'est donc pas le seul pays à avoir réduit le coût du travail grâce à la fiscalité verte.

Le pétrole étant un bien importé, la taxe carbone sur des produits fabriqués en France n'a pas d'impact négatif sur la balance commerciale.

Les signaux doivent être les mêmes pour tout le monde : la tonne de carbone a la même valeur pour la société, peu importe l'endroit où elle est émise. En revanche, des ménages sont plus pénalisés que d'autres, d'où le chèque énergie qui a remplacé les tarifs sociaux de l'énergie qui ne donnaient pas les bons signaux prix. En faisant payer l'énergie moins chère à certains ménages, les externalités négatives n'étaient pas prises en compte.

Le président de la République a évoqué une taxe carbone aux frontières : la France essaye d'avancer sur un mécanisme européen d'inclusion carbone. Reste à convaincre nos partenaires, surtout dans le contexte actuel de difficultés commerciales avec les États-Unis et la Chine.

Les entreprises qui ne sont pas soumises à la taxe carbone sont souvent soumises aux quotas européens de carbone et donc au marché système de permis d'émissions négociables (Emission Trading Schemes – ETS). Aujourd'hui, le prix du carbone européen se situe à 13 euros.

J'en viens à la tarification optimale des poids-lourds : il convient de taxer la circulation sur une infrastructure au coût marginal social. Les estimations faites par le Commissariat général au développement durable (CGDD) et par nous-mêmes démontrent que les poids-lourds qui circulent sur des autoroutes à péage couvrent le coût marginal social. La fiscalité n'est donc pas insuffisante sur ces infrastructures. En revanche, ce n'est pas le cas pour les autres routes. Se pose enfin la question des pleins de gazoil effectués à l'étranger.

**M. Kurt Van Dender.** – Si les innovations arrivent plus vite que prévu, les recettes de la taxe carbone diminueront aussi plus rapidement. Il est désormais démontré qu'attendre coûte plus cher que d'agir. L'accord de Paris a fixé des objectifs que nous devons respecter.

Il faut être transparent sur l'utilisation des recettes de la taxe carbone pour qu'on ne lui reproche pas d'être une fiscalité punitive.

Il sera plus efficace d'avoir une taxe uniforme et de la compenser ensuite en fonction des conditions particulières des ménages.

Les transports et le secteur du bâtiment font partie intégrante de la politique climatique et dépassent donc largement le cadre de la taxe carbone.

Le contexte actuel du multilatéralisme ne permet pas d'envisager d'instaurer un mécanisme carbone aux frontières européennes, même si l'idée est séduisante et même si les règles de l'OMC le permettent.

**M. Vincent Éblé, président.** – Merci pour vos réponses.

*[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 30.*



**COMMISSION DES LOIS****Mercredi 4 avril 2018****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 14 h 00.***Mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme – Audition de M. François Molins, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris**

**M. Philippe Bas, président.** – Je suis heureux d’accueillir M. François Molins, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris et chargé à ce titre de l’action publique dans la lutte contre le terrorisme, que nous entendons dans le cadre de la mission de contrôle et de suivi de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme. Ce texte a inscrit dans le droit commun plusieurs dispositions relevant autrefois du seul régime de l’état d’urgence, en en atténuant la portée et en limitant leur application à trois années, reconductibles par le législateur. Le comité de suivi que nous avons installé pour les lois relatives à l’état d’urgence a été reconduit sous une nouvelle forme pour assurer le suivi de la mise en œuvre des dispositions précitées et, plus généralement, des évolutions de la lutte contre le terrorisme. Marc-Philippe Daubresse, qui, notamment en sa qualité d’ancien ministre, dispose d’une haute expérience de l’État, en a été nommé rapporteur. La mission de suivi a déjà effectué un déplacement et plusieurs auditions. Nous vous entendons, monsieur Molins, encore sous le choc des attentats de Trèbes et de Carcassonne, qui nous ont rappelé combien la menace terroriste demeure diffuse sur notre territoire.

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur de la mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.** – Les chiffres transmis par le ministère de l’intérieur au 30 mars 2018 font état de la mise en œuvre, depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2017, de soixante-quatre périmètres de protection, de trois fermetures de lieux de culte, de quarante-cinq mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance et de six visites domiciliaires. Si les auditions que nous avons menées n’ont pas fait apparaître de difficulté majeure s’agissant des périmètres de protection, que ce soit au niveau juridique ou en matière d’efficacité, la mise en œuvre des visites domiciliaires semble pâtir d’une certaine lenteur. Surtout, nous nous interrogeons sur la faiblesse des deux derniers chiffres alors que, sous l’état d’urgence, avaient été prononcées 4 400 mesures de surveillance et perquisitions. Ce recul considérable est-il l’effet d’un tarissement des dossiers, d’un manque de moyens ou de procédures inadaptées ?

**M. François Molins, procureur de la République près le tribunal de grande instance de Paris.** – Nous sommes globalement satisfaits des dispositions de la loi du 30 octobre 2017, qui a intégré trois demandes qui nous étaient chères : l’ajout de la géolocalisation, dont nous usons presque quotidiennement, à la liste des actes d’enquête autorisés à rester valides pendant quarante-huit heures après l’ouverture d’une information par le juge d’instruction ; l’intégration, aux articles 706-73 et 706-73-1 du code de procédure pénale, des infractions portant atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation, ce qui permet d’utiliser dans ce cadre des techniques spéciales d’enquête ; et la création d’une infraction

criminelle visant à cibler les parents qui auraient enrôlé leur enfant dans une entreprise terroriste.

Les chiffres que vous venez de citer, s'agissant des visites domiciliaires réalisées à ce jour, s'expliquent, à mon sens, par deux raisons : la rédaction de certaines dispositions et la nouveauté de la procédure.

D'abord, la rédaction de la loi du 30 octobre 2017 a rendu plus restrictif que dans l'état d'urgence, sur le fond comme sur la forme, le recours aux perquisitions ou visites domiciliaires – les chiffres ne me choquent pas en revanche s'agissant des périmètres de protection, des fermetures de lieux de culte et des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance. Cette loi nécessite ensuite une acculturation des autorités administratives à une nouvelle procédure à la fois administrative et judiciaire, fort novatrice en droit français. Les services préfectoraux paraissent toutefois s'accoutumer à ces deux écueils. Ainsi, si le volume des visites domiciliaires apparaît faible, notez que la totalité des six requêtes émises a été autorisée par le juge des libertés et de la détention, ce qui indique que les requêtes émises ont été convenablement motivées et ciblées.

Je crains toutefois les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel en date du 29 mars dernier qui, au nom du droit de propriété, a invalidé la possibilité de saisir et d'exploiter des documents et objets lors de ces visites domiciliaires. Cela ne posera pas de difficulté lorsque ces objets et documents seront constitutifs d'une infraction et permettront l'ouverture d'une enquête en flagrance et donc d'une saisie. En revanche, lorsque l'infraction ne sera pas immédiatement visible, par exemple si des documents sont rédigés dans une langue étrangère et nécessitent une traduction, une difficulté risque d'apparaître puisqu'il ne sera pas possible de les saisir.

Désormais, le nombre de visites domiciliaires autorisées s'établit à neuf, soit trois nouvelles visites réalisées en cinq jours depuis les attentats survenus dans l'Aude, contre six au cours des cinq derniers mois. Le retour des attentats après une période relativement calme, qui avait pu laisser penser à certains que nous étions sortis de cette ornière dramatique, a conduit les préfets et l'administration à faire preuve de plus d'audace. Je suis convaincu que le faible nombre de visites domiciliaires, jusqu'à présent, s'explique par les restrictions apportées au dispositif sur le fond comme sur la forme. Je vous rappelle que l'article 4 de la loi du 30 octobre 2017 fait dépendre l'autorisation d'une visite domiciliaire de l'existence de « raisons sérieuses de penser qu'un lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics et qui soit entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme, soit soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes ».

Les termes de cet article pouvaient laisser craindre une proximité avec l'infraction d'association de malfaiteurs terroriste en vue de commettre un acte terroriste et, partant, une ligne de crête incertaine entre visite domiciliaire et perquisition judiciaire, qui aurait pu conduire à accorder une visite pour des faits qui auraient justifié l'ouverture d'une enquête. Cette possible incertitude a obligé les services à s'approprier avec soin cette procédure, par ailleurs tout à fait novatrice et complexe.

Je cède la parole à Mme Camille Hennetier, vice-procureure et cheffe de la section antiterroriste du parquet de Paris, pour vous entretenir de l'articulation entre les services préfectoraux et le parquet de Paris.

**Mme Camille Hennetier, vice-procureure et cheffe de la section antiterroriste du parquet de Paris.** – Il existe deux stades successifs dans l'élaboration et la présentation d'une requête pour une visite domiciliaire au juge des libertés et de la détention, prévus par la loi et détaillés par des circulaires de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice et du ministère de l'intérieur.

Une première étape consiste à transmettre la requête au parquet du tribunal de grande instance de Paris, afin de s'assurer qu'elle n'interfère pas dans une enquête en cours et, le cas échéant, de lui permettre de judiciaireiser un dossier ainsi porté à sa connaissance. Cette dernière hypothèse ne s'est toutefois jamais vérifiée, probablement parce que la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI) a été sollicitée par l'autorité administrative lors de l'élaboration de chaque requête. Compte tenu des conditions de fond restrictives retenues par la loi du 30 octobre 2017, il aurait également été envisageable que les éléments d'information à la disposition des préfetures soient exagérés dans la présentation des requêtes, ce qui aurait pu conduire le parquet à judiciaireiser à tort. Il n'en fut rien non plus. En principe, si le parquet souhaite judiciaireiser un dossier, il fait appel à la DGSI pour une analyse plus approfondie. S'il décide de judiciaireiser, un avis négatif est alors rendu à la requête de visite domiciliaire, que le préfet n'est toutefois pas obligé, légalement, de suivre. Le parquet ouvre ensuite une enquête ou demande un rapport préalable à la DGSI sur le dossier.

La procédure prévoit que le préfet envoie sa requête concomitamment au procureur de Paris et au procureur territorialement compétent. Un premier contrôle est alors réalisé sur l'effectivité des conditions permettant d'accorder cette requête. En cas d'interrogation ou de complément nécessaire, le parquet de Paris apporte, même si la loi ne le prévoit pas, un éclairage judiciaire à l'administration préfectorale. Il s'agit, en somme, d'un avis technique informel, auquel l'autorité administrative se plie de bonne grâce. La requête est ensuite envoyée au juge des libertés et de la détention ; nous rendons alors un avis formel dit « vu et ne s'oppose » avant décision du juge.

Par ailleurs, les demandes de mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, dont le parquet est également informé, n'ont à ce jour posé aucune difficulté.

**M. Philippe Bas, président.** – Je trouve extrêmement intéressante la collaboration que vous décrivez, qui lie les missions de police administrative et votre rôle en matière d'action publique. Vous avez utilement aidé l'administration à rédiger ses requêtes et l'absence de cas de judiciaireisation immédiate indique qu'elles étaient ainsi convenablement fondées.

**M. François Molins.** – Ces requêtes sont, je le rappelle, portées à la connaissance de la DGSI, ce qui assure une cohérence de traitement des dossiers avec le renseignement et constitue une garantie tant en termes de qualité que d'efficacité de la procédure.

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Lors de ses travaux, la mission de suivi a entendu plusieurs personnes, dont un préfet, qui appréciaient particulièrement cette collaboration : l'avis préalable du parquet sur les motivations de la requête évite tout risque de vice de forme. Pour autant, la procédure mi-administrative mi-judiciaire que vous décrivez est-elle efficace ? Ne conviendrait-il pas de tout judiciaireiser ? Dans la zone de défense Nord,

645 individus étaient fichés S il y a deux mois, mais seulement 120 faisaient l'objet d'un suivi. Je m'interroge : pourquoi ne le sont-ils pas tous ? Par ailleurs, cette procédure n'est-elle pas trop longue ?

**M. François Molins.** – La procédure applicable aux visites domiciliaires peut aboutir en quelques heures ! Les neuf visites que j'évoquais n'avaient nulle vocation à être judiciairisées, ainsi que l'avait jugé le parquet de Paris dans son avis préalable. Malgré la définition fort souple de l'association de malfaiteurs terroriste, nous ne disposons pas de suffisamment d'éléments pour judiciariser ces cas. Je suis convaincu que le faible nombre de visites est lié à la nécessaire acculturation des services : la première requête que nous avons reçue interrogeait sur les motivations présentées, alors que les plus récentes ont été traitées bien plus rapidement. Au gré de la réactivation des attentats, certains préfets redécouvrent les avantages de ce dispositif pour lever des doutes sur un individu, sur lequel les éléments à charge ne sont pas suffisants pour justifier l'ouverture d'une enquête.

**Mme Camille Hennetier.** – Les requêtes que nous avons reçues, s'il fallait en dresser une typologie sommaire, concernaient exclusivement le terrorisme islamiste et portaient sur des individus radicalisés en relation avec des personnes elles-mêmes radicalisées, sans qu'une infraction quelconque n'ait été constatée. Les perquisitions administratives étaient plus souples en termes de motivation de la requête.

**M. Philippe Bonnacarrère.** – En amont des visites domiciliaires, il y a bien sûr le signalement d'un certain nombre de cas et le travail d'objectivation effectué par la DGSI avant de vous saisir. L'ensemble de la société française est-elle mobilisée pour alerter vos services sur les situations de risque, ou bien la lutte contre le terrorisme reste-t-elle l'affaire de la police, de la gendarmerie et du parquet ? Chacun a-t-il suffisamment conscience de la nature des risques pour procéder aux signalements qui vous aident à travailler ?

À supposer que cette hiérarchisation ait du sens, quel serait, selon vous, le risque principal entre le retour des djihadistes, les sorties de prison des personnes condamnées pour faits de terrorisme, les radicalisations isolées et les actions organisées transfrontalières ?

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Monsieur le procureur, vous êtes très sollicité par les assemblées parlementaires. J'espère que cela vous laisse le temps de remplir votre mission.

**M. François Molins.** – Vous informer fait partie de notre mission.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Vous avez mentionné un frémissement dans les requêtes pour les visites domiciliaires. Il n'y en a eu que six pendant plusieurs mois, ce qui est très peu, puis trois en quelques jours. Comment interprétez-vous cette évolution ? Cela rappelle l'affaîssement du recours aux mesures de l'état d'urgence après quelques semaines. En va-t-il de même pour les visites domiciliaires ? Les autorités administratives oublient-elles d'y recourir ?

Depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2017, deux périmètres de protection permanents ont été instaurés. L'un couvre l'enceinte de la gare de Lille-Europe, l'autre le grand port maritime de Dunkerque. Quel est votre rôle ?

**M. François Molins.** – Ma compétence sur les périmètres de protection ne couvre que Paris.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – La loi impose que vous soyez informé de l'existence de ces périmètres. J'imagine que vous exercez aussi un contrôle sur leurs modalités d'usage. Le Conseil constitutionnel a formulé des réserves d'interprétation sur les modalités de leur mise en œuvre. Votre action peut-elle influencer sur la nature des contrôles effectués par les agents de sécurité, notamment sur l'absence de toute discrimination lors de ces contrôles, ou encore sur la durée d'existence des périmètres de sécurité ? Comment intégrez-vous la décision du Conseil constitutionnel dans votre pratique ?

**M. François Molins.** – Monsieur Bonnacarrère, les acteurs sont mobilisés. Cependant, tout n'est pas parfait dans le meilleur des mondes et des marges de progression existent, notamment pour ce qui concerne le partage de l'information. Certaines données ne sont pas transmises pour cause de secret médical, par exemple, dans le cas de l'examen somatique, psychologique ou sanitaire réalisé sur les enfants qui arrivent à Roissy en provenance de Syrie ou d'Irak. Or ces situations nécessiteront un suivi au long cours, qui ne correspond pas au suivi de quelques mois effectué traditionnellement par les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE).

Pour ce qui est de la hiérarchisation des risques, les défaites militaires ont amoindri celui d'une action extérieure menée par des organisations terroristes. La menace endogène, qui repose sur des citoyens résidant en France, est prégnante, tout comme la menace pénitentiaire qui renvoie aux 520 détenus terroristes islamiques et aux 1 200 détenus radicalisés de droit commun susceptibles de passer à l'action, comme cela a été le cas à Osny.

Madame de la Gontrie, les attentats de Trèbes et Carcassonne ont suscité une prise de conscience. En ce qui concerne les périmètres de protection, je ne suis informé par le préfet de police que des décisions qui concernent les périmètres de protection instaurés à Paris. Je ne sais rien de ceux de Lille-Europe ou de Dunkerque. Mon rôle est de simple information. À Paris, le préfet de police décide d'instaurer un périmètre de protection pour encadrer des événements particuliers, comme la semaine sainte, la célébration des Rameaux ou le jour de Pâques, dernièrement. À chaque fois qu'il l'a fait, j'ai adhéré à sa décision.

**M. Philippe Bas, président.** – Si, dans ce cadre, vous deviez considérer que certaines fouilles attentent au secret de la vie privée ou que la liberté d'aller et venir souffre de restrictions trop grandes, que feriez-vous ?

**M. François Molins.** – J'en informerai le préfet de police. Cependant, depuis la loi du 30 octobre, il n'y a eu aucun problème.

**M. Philippe Bas, président.** – Mais vous n'avez pas de moyen d'action et il n'y aurait aucune conséquence juridique à ce désaccord sur le droit ?

**M. François Molins.** – Un procureur pourrait considérer qu'un contrôle d'identité effectué dans la zone n'a pas été réalisé dans le respect des conditions légales et ne peut donc pas donner lieu à une procédure pénale. Il s'agirait d'une forme de contrôle *a posteriori*, qui reviendrait à tirer les conséquences d'une décision qu'on estimerait entachée d'irrégularité.

**M. André Reichardt.** – Au sujet des visites domiciliaires, vous avez mentionné la saisine du procureur local. Quel est le rôle de ce procureur ? Y a-t-il là une amorce d'exception à votre compétence en matière anti-terroriste ? S'orientent-ils vers une redéfinition de votre fonction et de celle des procureurs locaux ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – La question des fiches S pollue le débat public et politique. Tous les citoyens savent-ils bien ce que sont ces 16 catégories de fiches et à quoi elles servent ? Sur le terrain, les gens s'indignent : « Pourquoi ne sont-ils pas en prison s'ils sont fichés S ? » On a même entendu des déclarations politiques pour le moins ambiguës.

Bien sûr, nous expliquons à nos administrés que, pour incarcérer une personne, il faut qu'elle ait commis un délit. Cependant, ne vaudrait-il pas mieux mettre fin à ce concept, qui laisse place au flou et met en cause la justice ?

Nous avons travaillé sur la question pénitentiaire, il y a deux ans, avec mon collègue André Reichardt, et produit un rapport. On ne recense pas moins de 500 personnes ultra-radicalisées dans les prisons. Les surveillants de Fleury-Mérogis nous ont expliqué qu'il suffisait que 20 ou 30 d'entre elles se retrouvent ensemble pour que se produise un effet de cocotte-minute. Il est donc nécessaire de les prendre en charge dans un groupe qui ne dépasse pas 10 personnes, ce qui suppose d'avoir au moins 50 endroits séparés du reste des prisonniers pour éviter la propagande.

Il faut que l'État procède à une sélection sévère des imams agréés dans les prisons, et il faut veiller à l'évolution des 1 200 autres détenus. Il faut aussi préparer ces détenus ultra-radicalisés à sortir de prison. L'expérience en Indre-et-Loire doit nous éclairer. On ne vient pas à bout d'une conviction avec trois vidéos, deux discours et un entretien. L'administration pénitentiaire manque de moyens. Nous allons être confrontés à un problème grave. Les politiques doivent se saisir de cette question.

**M. Philippe Bas, président.** – La question des fiches S est partie en torche. J'aimerais pouvoir expliquer à mes concitoyens de la Manche qu'on n'entend pas seulement parler des fichés S quand ils commettent un attentat. Un certain nombre de mesures de surveillance ont donné lieu à judiciarisation. Y a-t-il des statistiques portant sur la judiciarisation des individus fichés S, pour lesquels la surveillance a révélé qu'ils étaient les auteurs de délit ou de crime ?

**M. François Molins.** – Quasiment toutes les personnes qui ont été judiciarisées étaient fichées S. Je n'ai pas les données en sens inverse, mais elles existent.

Quant à l'information du parquet local, elle est logique, élémentaire et fondamentale. La visite domiciliaire se déroule sur le ressort territorial du procureur concerné. Il est légitime qu'il en soit informé. D'autant que cette visite domiciliaire peut mettre en exergue une infraction qui relève du parquet terroriste, mais aussi du droit commun. La double information du parquet de Paris et du parquet local est un gage de fluidité et d'efficacité dans le traitement des dossiers.

**M. André Reichardt.** – Il s'agit d'une simple information. Le procureur local n'en fait rien ?

**M. François Molins.** – Non. Il est juste informé.

Une fiche S concerne un individu dont le comportement montre des signes de radicalisation, qu'il s'agisse de terrorisme islamiste, kurde, basque, corse, etc. Cette fiche d'attention et de suivi impose que le service qui procèdera à un contrôle de l'individu dans telle ou telle circonstance fasse remonter l'information aux services de renseignement. Ces fiches sont au cœur d'un débat lancinant qu'a éclairé l'avis du Conseil d'État en

décembre 2016 : dans notre État de droit, aucun internement n'est possible sans une procédure pénale. L'incompréhension que suscitent les fiches S vient sans doute d'un amalgame avec le fichier des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT), créé en 2015.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Les visites domiciliaires ont-elles eu des conséquences judiciaires, ou bien leur justification n'est-elle restée que théorique ?

Pour ce qui est des fiches S, elles se justifient dans la mesure où il est préférable que les services puissent identifier les personnes susceptibles de commettre un attentat. Cependant, compte tenu du nombre de personnes identifiées, les services ont-ils suffisamment de moyens pour exploiter correctement les informations ayant permis d'identifier les terroristes potentiels ?

Enfin, avec les changements intervenus dans la zone irako-syrienne, votre action à l'international a-t-elle connu une évolution significative, notamment en termes de coopération avec les services d'autres pays ?

**Mme Catherine Troendlé.** – Monsieur le procureur de la République, ma question dépasse le cœur du sujet qui nous préoccupe aujourd'hui.

Tout d'abord, je rejoins les propos du président Jean-Pierre Sueur. Avec Mme Benbassa, j'ai élaboré un rapport d'information sur les politiques de déradicalisation en France, dans lequel nous avons dénoncé les dispositifs mis en œuvre jusqu'à aujourd'hui : cela nous conduit à affirmer qu'il ne faut surtout pas faire preuve d'angélisme. Aujourd'hui, nous sommes au milieu du gué.

Monsieur le procureur, vous avez affirmé il y a quelques jours – je partage vos propos – que le milieu carcéral est un incubateur en matière de radicalisation. Ne pensez-vous pas qu'il faille aller plus loin encore dans l'accompagnement des services pénitentiaires au regard du contexte actuel ? L'arsenal législatif est-il suffisant ?

**M. Philippe Bas, président.** – Cette question est en effet très importante. Dans la période récente, une première loi pour lutter contre le terrorisme a vu le jour en novembre 2014, avant les attentats de janvier 2015. Puis a été publiée la loi sur le renseignement ; plusieurs lois visant à renforcer la lutte contre le terrorisme, notamment celle du 3 juin 2016, ont été adoptées. Les lois sur l'état d'urgence ont comporté, elles aussi, des mesures permanentes. Enfin, nous avons adopté la loi du 30 octobre 2017, qui permet à l'autorité administrative, avec un certain nombre de restrictions par rapport à l'état d'urgence, de prendre des mesures quant au périmètre de protection, à l'assignation à résidence, aux visites domiciliaires, qui s'apparentent à l'état d'urgence.

Aujourd'hui, y a-t-il lieu, notamment avec la décision récente du Conseil constitutionnel, de prendre de nouvelles mesures ? Je profite de l'occasion pour vous demander, monsieur le procureur de la République, de nous livrer votre sentiment sur la création d'un parquet national antiterroriste.

**M. François Molins.** – Concernant les résultats des visites domiciliaires, dans un cas, la visite domiciliaire a mis en évidence la commission d'une infraction de droit commun. Dans les autres cas, elle n'a pas donné lieu à la découverte d'éléments justifiant l'ouverture d'une enquête pour acte de terrorisme. Faut-il déplorer cette situation ? Je n'en suis pas sûr

parce que cela renvoie peut-être à la vertu de levée de doute que j'évoquais précédemment. Dès lors que la requête, dans sa motivation, est conforme aux dispositions de la loi du 30 octobre, elle peut avoir pour effet de découvrir quelque chose que l'on cherche ou de fermer des portes. La levée de doute n'est pas forcément contradictoire avec la motivation telle qu'elle figure dans le texte.

Si l'on fait une comparaison avec ce qui s'est passé dans le cadre de l'état d'urgence, on retrouve à peu près le même ordre de grandeur : sur les dizaines et les dizaines de perquisitions opérées – pour ne pas dire les centaines de perquisitions –, vingt-trois enquêtes pour acte de terrorisme ont été déclenchées.

Les services de renseignement ont-ils les moyens de surveiller tous les fichés S ? Oui et non ; en tout cas, pas de la même façon.

La DGSI, en lien avec les filières irako-syriennes, suit quelque 2 000 individus. Il n'est pas tenable de suivre physiquement autant de personnes. Les modalités de suivi sont adaptées en fonction de l'analyse des services de renseignement sur le coefficient de dangerosité de l'individu. Certains vont donner lieu à un suivi relativement lâche, avec une moindre vigilance, alors que d'autres feront l'objet d'un suivi beaucoup plus strict et important.

Concernant les évolutions législatives, on dispose aujourd'hui de tout l'arsenal nécessaire. Pour autant, la perfection n'étant pas de ce monde, quelques améliorations pourraient être apportées ; j'en citerai quelques-unes : l'une porte sur l'entreprise individuelle terroriste et les autres sur l'application des peines, des dispositions qui découlent des lois du 3 juin et du 21 juillet 2016.

Le Conseil constitutionnel, en invalidant de façon partielle la définition d'« entreprise individuelle terroriste », a censuré des dispositions relatives à la recherche d'objets ou de substances de nature à créer un danger pour autrui. Cette décision nous met dans une posture assez complexe : dans le cadre de notre travail, sous la pression du risque zéro, on se rend compte que l'on a tendance à judiciaireiser le plus en amont possible pour éviter le passage à l'acte et, donc, le risque d'attentat.

Avec la disparition de cette disposition, faut-il attendre que la personne ait acquis un objet lui permettant de commettre un attentat, auquel cas on fait courir des risques manifestement très importants, vous en conviendrez, à nos concitoyens, ou faut-il, au contraire, intervenir bien plus en amont, auquel cas on prend un risque au regard de la procédure. Pour vous parler très franchement, nos collègues appellent ces opérations « les ouvertures couteau sous la gorge » : on est sur la ligne de crête et on fait bien souvent le pari du résultat de la perquisition. Si l'on trouve quelque chose, on est sauvé ; dans le cas contraire, on est très mal.

Cette situation a donné lieu à une réflexion commune au parquet de Paris et à la DGSI en vue de tirer les conséquences de l'invalidation de ce texte. Ajouter la tentative d'acquisition permettrait, juridiquement parlant, de donner une base légale plus solide à notre intervention. Nous avons fait des propositions en ce sens à la direction des affaires criminelles et des grâces à la mi-février.

D'autres dispositions pourraient être intéressantes.

En musclant le dispositif de l'aménagement des peines, la loi du 3 juin 2016 a eu pour effet qu'une libération conditionnelle ne peut désormais être accordée à un condamné pour terrorisme que si elle est assortie d'un placement sous surveillance électronique mobile ou qu'après exécution à titre probatoire d'une mesure de semi-liberté. Mais si un terroriste de nationalité étrangère exécute une peine en France, on ne peut plus recourir à la libération conditionnelle-expulsion, ce qui est relativement dommage. À un moment donné, cette personne aura vocation à rentrer dans son pays. On devrait donc assouplir la procédure pour en revenir à la libération conditionnelle-expulsion.

En outre, nous avons formulé deux autres propositions au ministère.

Premièrement, l'article 723-31 du code de procédure pénale prévoit que le risque de récidive doit être constaté par une expertise médicale. Or les experts médicaux rencontrent des difficultés pour remplir cette mission. Par exemple, l'expert ayant examiné Christian Ganczarski, lequel avait agressé trois gardiens à la prison de Vendin-le-Vieil, avait estimé que la dangerosité de ce dernier était très limitée. Il serait plus pertinent de confier cette responsabilité à la commission chargée de l'évaluation pluridisciplinaire de dangerosité.

Deuxièmement, une difficulté se pose concernant l'instauration des suivis post-peine après la libération du détenu. Le dispositif de droit commun consiste à prendre la période de réduction de peine dont le sortant de prison bénéficie pour la transformer en suivi post-peine, en vue d'éviter les sorties sèches de prison. Le juge de l'application des peines (JAP) peut décider une mesure d'incarcération provisoire pour une personne qui ne respecterait pas les obligations qui lui ont été imparties dans le cadre d'un sursis avec mise à l'épreuve par exemple ou d'un placement sous surveillance électronique mobile (PSEM). Dans le même esprit, le JAP pourrait prendre une mesure d'incarcération à l'égard du détenu libéré qui ne respecterait pas les obligations du suivi post-peine.

Je ne vous ferai pas une réponse de Normand pour ce qui concerne le parquet national,...

**M. Philippe Bas, président.** – Ce serait très bien !

**M. François Molins.** – ... mais elle va y ressembler.

Il est difficile pour moi de m'exprimer sur ce sujet dans la mesure où le projet est actuellement soumis au Conseil d'État et n'a pas donc encore été présenté au conseil des ministres. À l'heure où je vous parle, je n'ai pas d'assurance absolue sur le périmètre ni sur le contenu.

Selon moi, pour être tout à fait sincère, plus le projet est ambitieux, plus il apportera de valeur ajoutée au dispositif actuel et moins il y a de risques d'en faire une organisation sous-efficente. Tout dépend du contenu en termes d'inscription dans l'organisation judiciaire et de périmètre de compétence.

La compétence peut être étroite ou large : une compétence terroriste, avec des compétences en matière d'opération extérieure (OPEX), pour les militaires victimes d'actions terroristes à l'étranger ; des compétences en matière de droit international pénal et de droit international humanitaire ; un parquet au spectre plus ambitieux, qui répondrait à d'autres impératifs ; des compétences en matière de cybercriminalité ou de crime organisé.

Un parquet national peut être l'occasion de régler un certain nombre de problèmes pour ne pas manquer les rendez-vous qui se présentent aujourd'hui à nous. C'est un euphémisme de dire que la cybercriminalité constituera un enjeu majeur de la grande criminalité dans les années à venir. Je parle là non pas des atteintes portées aux citoyens dans le cadre de l'usurpation d'identité, mais d'atteintes au système de traitement automatisé de données (STAD) concernant l'État et les opérateurs d'importance vitale (OIV). Des liens plus ou moins lâches existent entre le terrorisme et la cybercriminalité au travers du cyberdjihadisme. Les *hackers* se mettent aujourd'hui au service du plus offrant. Voilà quelques mois, des *hackers* qui avaient pris possession de fichiers policiers ou militaires pour le compte d'organisations djihadistes ont publié sur internet des noms de fonctionnaires de police ou de militaires, ce qui était préjudiciable à leur sécurité.

Concernant le crime organisé, la logique est quelque peu différente. On ne peut pas parler de connexions fortes, mais, pour autant, il y a des liens : un délinquant poursuivi pour crime organisé peut se radicaliser et basculer dans le terrorisme – je pense à l'affaire Kriket, dont on a beaucoup parlé dans les journaux – et les réseaux peuvent alimenter – ce fut le cas lors des attentats de janvier et de novembre 2015 – les commandos en fournitures d'armes longues, notamment de fusils d'assaut.

La criminalité organisée, comme le terrorisme, utilise des techniques spéciales en matière d'investigation ; c'est une affaire de spécialistes avec une doctrine commune d'outils procéduraux, les articles 706-73 et suivants du code de procédure pénale.

Enfin, se pose un problème de repositionnement et d'équilibre de l'autorité judiciaire par rapport à la police judiciaire et notamment à ses offices centraux, avec un besoin réel : tous les acteurs judiciaires en conviennent, les huit juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) fonctionnent bien ; mais les marges de progression sont nombreuses quant à leur coordination opérationnelle. J'ai la faiblesse de penser que cette mission ne peut revenir au ministère de la justice dans la mesure où celui-ci ne peut plus donner d'instruction individuelle ; un parquet national pourrait s'en saisir pour rééquilibrer les relations entre la police et la justice, en lien avec les offices centraux du ministère de l'intérieur.

Pour ce qui concerne l'inscription dans l'organisation judiciaire, un parquet national peut être positionné auprès du tribunal de Paris, ce qui en ferait un quatrième chef de juridiction après le président du tribunal, le procureur de la République et le procureur de la République financier ; il peut aussi être, à l'image de la Belgique, de l'Espagne, de l'Allemagne, de la Suède ou de la Suisse, un parquet général ou fédéral représentant le ministère public devant les deux degrés de juridiction. Cette dernière option présenterait deux avantages : on pousse au bout du raisonnement le concept de spécialisation, ce qui permet un meilleur suivi des dossiers, avec une mutualisation des effectifs. Cela ne poserait pas de problème constitutionnel puisque c'est le double regard du juge qui est nécessaire.

Enfin, l'expérience démontre que la cellule de crise issue de la réserve d'effectifs dont nous disposons pour mobiliser des collègues en vue de renforcer la section antiterroriste en cas de crise majeure nécessite la mobilisation exceptionnelle de 33 et 35 magistrats lors des attentats de janvier et de novembre 2015. Aussi, au regard de l'expérience qui est la nôtre dans la gestion de crise, il conviendrait que les effectifs du futur parquet national comprennent au minimum 35 magistrats.

Telles sont mes réflexions sur ce sujet, mais je n'ai pas toutes les clés, car le projet est en cours de discussion.

**M. Philippe Bas, président.** – Cela nous renvoie à nos propres réflexions sur la réforme de la justice. On a trop souvent tendance à prévoir des modifications concernant le fonctionnement des tribunaux ou le droit pénal, sans qu'une étude d'impact préalable ait porté sur les moyens qu'il convient de mobiliser sans dégarnir d'autres fronts. À cet égard, le projet de loi de programmation pour la justice, qui a été récemment dévoilé, n'est pas complètement rassurant au regard des ambitions que nous nous étions fixées.

Si je comprends bien, il faut qu'un certain nombre de conditions soient remplies, et vous attendez l'assurance qu'elles le seront.

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Si vous le permettez, monsieur le président, je poserai une toute dernière question.

Monsieur le procureur, vous avez confirmé les propos que nous avons entendus lors des auditions : la coordination entre les autorités judiciaire et administrative s'est nettement améliorée depuis le drame du Bataclan. Vous avez relevé que nous sommes dans un État de droit. Si nous devons faire évoluer la Constitution, sur quel point cette modification porterait-elle ?

**M. François Molins.** – L'indépendance du parquet.

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur.** – Je me doutais que c'est ce que vous diriez...

**M. Philippe Bas, président.** – Votre expression est quelque peu raccourcie, monsieur le procureur de la République. Sans doute voulez-vous parler de la modification des conditions de nomination des procureurs ?...

**M. François Molins.** – Tout à fait. L'avis conforme du Conseil supérieur de la magistrature et l'alignement du régime disciplinaire des magistrats du parquet sur celui des magistrats du siège.

**M. Philippe Bas, président.** – Nous vous remercions, monsieur le procureur de la République.

*La séance est close à 15 h 15.*

**Mardi 10 avril 2018**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

**Projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen –  
Examen des amendements au texte de la commission**

**EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR**

*Article 5*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Mon amendement n° 78 est un amendement de coordination. Je propose que le projet de loi entre en vigueur dès le lendemain de sa publication, ce qui me semble plus clair qu'une entrée en vigueur « à l'occasion d'un prochain renouvellement général des représentants au Parlement européen ».

*L'amendement n° 78 est adopté.*

*Article 6*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Mon amendement n° 79 poursuit le même objectif de coordination.

*L'amendement n° 79 est adopté.*

*Article 7*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – *Idem* pour mon amendement n° 80.

*L'amendement n° 80 est adopté.*

**EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE**

*Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 1 et 47 visent à abaisser le seuil d'éligibilité pour les élections européennes de 5 % à 3 % des suffrages exprimés. Ils sont contraires à la position de la commission.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 1 et 47.*

*Article 1<sup>er</sup>*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – L'amendement n° 56 tend à supprimer l'article 1<sup>er</sup> pour maintenir le système actuel des huit circonscriptions interrégionales, écarté par la commission.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 56.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 11 et 57 remplacent la circonscription nationale, que nous avons adoptée la semaine dernière, par treize circonscriptions régionales.

Les amendements n<sup>os</sup> 59, 23 rectifié *bis*, 22 rectifié *ter*, 34 et 77 suivent la même logique. Qu'il s'agisse de créer une circonscription pour les Français de l'étranger ou une circonscription ultramarine, ils tendent tous à fractionner la circonscription nationale et sont donc contraires à la position de la commission.

*La commission demande le retrait des amendements n<sup>os</sup> 11, 57, 59, 23 rectifié bis, 22 rectifié ter, 34 et 77 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 2 mentionne « le territoire de la République » comme une circonscription pour les élections européennes et non « la République », ce qui risquerait de créer des confusions pour les Français de l'étranger. Il paraît donc préférable de s'en tenir à la rédaction actuelle.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 2.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 60 prévoit une circonscription spécifique pour les Français établis hors de France. Avis défavorable. *Idem* pour l'amendement n<sup>o</sup> 43 qui tend à créer des sections électorales en outre-mer.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 60 et 43.*

#### *Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup>*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – M. Leconte, pour l'amendement n<sup>o</sup> 35, propose d'autoriser les candidats à faire figurer un « Spitzenkandidat », ou « candidat tête de liste à l'échelle européenne », sur leur déclaration de candidature et sur leur bulletin de vote. Néanmoins, une telle mention serait facteur d'ambiguïté, voire de discrimination entre les listes car certaines n'auront pas désigner de « Spitzenkandidat ».

*La commission demande le retrait de l'amendement n<sup>o</sup> 35 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 36 et 54 soulèvent une question nouvelle et originale. Ils visent à donner un droit de regard au Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) sur les émissions diffusées par les services de radio et de télévision pendant les consultations citoyennes organisées par le Gouvernement sur les sujets européens. Or les consultations citoyennes n'auront pas nécessairement lieu dans les médias et comprendront, par exemple, l'organisation de réunions publiques. *Quid* dans ce cas du droit de regard du CSA ? Je suggère que la commission demande l'avis du Gouvernement.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Et quel serait votre avis si nous rédigeons cet amendement autrement, par exemple en mentionnant la manière dont les consultations citoyennes sont reprises dans les médias ? Notre crainte est que ces consultations deviennent, en réalité, une forme de campagne électorale...

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Quelles que soient les conclusions de ces consultations, le CSA exercera une surveillance au cours des six mois précédant les élections européennes afin de s'assurer que les règles d'équité et de pluralisme seront bien respectées.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Nous constatons là les effets pervers de l’abandon de la répartition égale des temps de parole entre les différents partis pendant la campagne officielle. Ce principe était trop simple ! En toute logique, cet abandon devrait nous conduire à entrer dans des discussions interminables pour respecter le principe de pluralisme. À vouloir raffiner, et surtout chercher à influencer le scrutin, on en arrive à des situations inextricables ! Sur le fond, pourquoi refuser l’intervention du CSA dans ces consultations citoyennes ? Cette magnifique et très haute autorité n’est-elle pas chargée de faire respecter la morale publique ? Tout cela n’est pas très cohérent.

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Pendant les consultations citoyennes, qui doivent se tenir entre octobre et avril 2018, il n’y aura pas encore de liste de candidats aux élections européennes de 2019. Or le rôle du CSA est de s’assurer de l’équité de traitement entre les listes de candidats !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Il y aura la pression des forces politiques !

**M. Simon Sutour**– Les consultations citoyennes ne méritent pas que nous en parlions des heures ! Je vous renvoie sur ce sujet au rapport que j’ai présenté il y a quelques semaines devant la commission des affaires européennes. J’en attends très peu de résultats...

**M. Philippe Bas, président.** – C’est une demande d’avis du Gouvernement qui, s’il est défavorable, vous conduira à donner un avis également défavorable ?

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Certes.

*La commission demande l’avis du Gouvernement sur les amendements n<sup>os</sup> 36 et 54.*

## *Article 2*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – L’amendement n° 48 tend à supprimer l’article 2 du projet de loi. Les auteurs de cet amendement s’opposent à toute évolution du droit audiovisuel de la campagne des élections européennes. Avis défavorable car le régime actuel me semble contraire à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement de suppression n° 48.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 10 et 16 visent à supprimer complètement la campagne audiovisuelle officielle des élections européennes. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n<sup>os</sup> 10 et 16.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – L’amendement n° 42 prévoit que la taille des professions de foi de chaque liste est inversement proportionnelle au temps qui lui est attribué au titre de la propagande audiovisuelle. Cet amendement me semble relever du domaine réglementaire, cette question étant réglée par l’article R. 29 du code électoral.

*La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l’irrecevabilité de l’amendement n° 42 au titre de l’article 41 de la Constitution.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 3, 72, 49, 4, 37, 30, 38, 61, 5, 67 et 68 proposent d'autres modalités de partage du temps d'émission entre les listes de candidats aux élections européennes dans la campagne officielle à la radio et à la télévision.

Pour mémoire, le système adopté par la commission prévoit une première fraction de deux heures réparties par les présidents de groupe de l'Assemblée nationale et du Sénat, au prorata de leur nombre de députés et de sénateurs, une deuxième fraction de trois minutes par liste de candidats, ainsi qu'une troisième qui permettra au CSA de corriger d'éventuels déséquilibres dans la répartition du temps d'émission.

Ces amendements sont tous contraires à la position de la commission. L'amendement n° 30 déposé par notre collègue Max Brisson me semble toutefois intéressant. Il vise, plutôt que de passer par les présidents de groupe, à donner directement la possibilité à chaque député et sénateur de préciser à quelle liste de candidats il souhaite que l'on attribue un temps d'émission. Il inclut également les parlementaires européens dans le dispositif. Avis favorable.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Même si l'on retient le principe de l'équité dans la répartition du temps d'émission, le fait de choisir le nombre de parlementaires et de faire intervenir les présidents de groupe est parfaitement arbitraire ! Si l'on veut tenir compte du poids politique des différentes formations, c'est une façon très spé cieuse de le mesurer. Cela ressemble à du trafic !

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 3, 72, 49, 4, 37, 38, 61, 5, 67 et 68, et un avis favorable à l'amendement n° 30.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 39 et 46 rectifié tendent à préciser quels sont les services de radio ou de télévision du service public tenus de participer à la campagne audiovisuelle officielle. Notre collègue David Assouline propose que seuls les services « à vocation généraliste » soient concernés. S'agit-il d'une définition suffisante ? Seraient notamment visées France 2, France 3, France Inter, France Ô., mais ce périmètre n'est pas certain. C'est un sujet dont nous discuterons peut-être jusqu'en commission mixte paritaire. En l'état, je demande l'avis du Gouvernement sur ces deux amendements.

*La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n<sup>os</sup> 39 et 46 rectifié.*

### **Article 2 bis**

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> 17 et 50 visent à supprimer l'article 2 bis relatif au temps d'émission pour la campagne officielle des élections législatives, ce qui n'est pas la position de la commission.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n<sup>os</sup> 17 et 50.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – L'amendement n° 40 tend à octroyer du temps complémentaire au CSA pour la répartition de ce temps d'émission. Or nous nous étions entendus la semaine dernière pour respecter une certaine réserve républicaine concernant les élections législatives.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 40.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 51 et 69 sont contraires à la position de la commission. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 51 et 69.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 41 et 76 portent, comme à l'article 2, sur le périmètre des chaînes de la campagne officielle audiovisuelle. Par cohérence, je propose de demander l'avis du Gouvernement.

*La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n<sup>os</sup> 41 et 76.*

### *Article additionnel après l'article 2 bis*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Je demande le retrait de l'amendement n<sup>o</sup> 70 et, à défaut, émettrai un avis défavorable. Il est sans doute souhaitable de promouvoir l'information relative à l'actualité politique européenne dans les médias, mais est-ce le bon véhicule législatif pour introduire une obligation nouvelle à l'audiovisuel public ?

**Mme Josiane Costes.** – Par cet amendement, je souhaitais insister sur le fait que les problématiques européennes sont surtout discutées lors des élections européennes. Il est dommage que nous n'en entendions plus guère parler ensuite. Dans ces conditions, comment inciter les Français pour qu'ils aillent voter lors des élections européennes ?

*La commission demande le retrait de l'amendement n<sup>o</sup> 70 et, à défaut, y sera défavorable.*

### *Article 3*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 32 et 33 sont de coordination avec la création d'une circonscription ultramarine, que nous avons rejetée à l'article 1<sup>er</sup>.

*La commission demande le retrait des amendements n<sup>os</sup> 32 et 33 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 26, 6, 12 et 52 proposent de réduire le plafond des dépenses électorales pour les élections européennes, ce qui est contraire à la position de la commission.

L'amendement n<sup>o</sup> 26 de M. Brisson propose de diviser le plafond par 13.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 26, 6, 12 et 52.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 27 et 44 sont de coordination avec la création de treize circonscriptions régionales ou d'une circonscription ultramarine. Demande de retrait ou avis défavorable, par cohérence avec notre position à l'article 1<sup>er</sup>.

*La commission demande le retrait des amendements n<sup>os</sup> 27 et 44 et, à défaut, y sera défavorable.*

### *Article 3 bis*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – L'amendement n° 7 consiste à interdire aux partis et groupements politiques de soutenir financièrement plusieurs candidats aux élections européennes. Il est contraire au principe de libre activité des partis politiques garanti par l'article 4 de la Constitution.

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

### *Article additionnel après l'article 3 bis*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – L'amendement n° 66 de Mme Costes, tendant à favoriser le vote des étudiants, est en partie satisfait, puisque les jeunes âgés de moins de 26 ans peuvent se maintenir sur la liste électorale soit dans leur lieu de résidence familiale soit là où ils poursuivent leurs études.

**Mme Josiane Costes.** – Nous souhaitons également ouvrir le vote électronique aux étudiants, pour les inciter à participer au scrutin.

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Il y a eu des rapports du Sénat sur le sujet...

**M. Philippe Bas, président.** – ... nos collègues Jacky Deromedi et Yves Détraigne y travaillent actuellement !

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Le vote électronique semble soulever des difficultés en termes de sécurité.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 66 et, à défaut, y sera défavorable.*

### *Article 4*

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

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 28, 31, 45, 24 rectifié bis, 74 rectifié, 19, 20, 25 rectifié ter, 29, 55 et 75 rectifié sont soit de coordination avec la création de plusieurs circonscriptions, soit des amendements imposant des obligations pour la constitution des listes de candidats. L'amendement n° 25 rectifié ter est le plus contraignant. Le système proposé est extrêmement rigide pour la constitution des listes : les seize premiers candidats devraient être issus de régions différentes. Cela pourrait exclure la possibilité qu'il y ait des personnes qui ne sont pas des ressortissants français sur les listes. De même, ce type de dispositions est contraire au principe de liberté de candidature, garanti par la Constitution. Avis défavorable à tous ces amendements.

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement n° 75 rectifié ne me paraît pas comporter ces inconvénients. Il prévoit que les listes soient composées alternativement de candidats domiciliés dans des régions différentes...

**M. Jean-Yves Leconte.** – Selon quels critères ?

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Cela revient au même en imposant des obligations contraignantes dans la constitution des listes.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Oui.

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Cela inciterait également les partis politiques à placer en tête de la liste des candidats issus des régions les plus peuplées (Île-de-France, Auvergne Rhône-Alpes, *etc.*) au détriment des régions les moins peuplées.

**M. Simon Sutour.** – Il faut laisser à ceux qui composent les listes la faculté d’y inscrire les candidats qu’ils souhaitent.

**M. Philippe Bas, président.** – En résumé, si le principe de la circonscription nationale est adopté, il est donc très difficile de « territorialiser » les listes de candidats...

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> [28](#), [31](#), [45](#), [24](#) rectifié bis, [74](#) rectifié, [19](#), [20](#), [25](#) rectifié ter, [29](#), [55](#) et [75](#) rectifié.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Les amendements identiques n<sup>os</sup> [62](#) et [63](#) sont des solutions intermédiaires : ils ne proposent pas de répartition géographique des candidats mais souhaitent que la présentation de la liste et le bulletin de vote mentionnent la région où le candidat a son domicile. Ce n’est pas une contrainte pour la constitution de la liste et c’est une information utile pour les électeurs. Pour empêcher les manœuvres de dernière minute, c’est la mention du domicile au sens du droit civil qui est prévue par les auteurs. Donc, en cas de contestation, le juge judiciaire serait compétent. Je suis enclin à suggérer à nos collègues de mentionner le lieu d’inscription sur les listes électorales et non le domicile, ce qui « ramènerait » le contentieux devant le juge de l’élection. Le domicile, au sens du droit civil, n’est jamais utilisé comme un critère du droit électoral.

**M. Patrick Kanner.** – On complique beaucoup les choses ! C’est une liste de candidats nationale que le projet de loi propose, peu importe d’où viennent Dupont ou Durand inscrits sur la liste. C’est aux électeurs de se déterminer politiquement.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Oui, c’est exact !

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Selon les auteurs de ces amendements, pour que les électeurs puissent choisir en connaissance de cause, il faut mentionner leur région d’origine dans la déclaration de candidature et sur le bulletin de vote.

**M. Patrick Kanner.** – Gardons le caractère politique de cette élection, souhaité par le Gouvernement, et que nous partageons, celui d’une liste nationale pure.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Ces amendements sont contraires à l’esprit du projet de loi, qui est d’élire sur une liste nationale les représentants de la France au Parlement européen et non pas les représentants de tel ou tel endroit. Pourquoi prévoir des complications invraisemblables ?

**M. Simon Sutour.** – Simple boutade : si ces amendements étaient adoptés, l’on verrait sur toutes les listes de candidats aux élections européennes « Île-de-France, Île-de-France, ... »

**M. François Bonhomme.** – Il n’est pas certain que ce soit la bonne réponse mais c’est une vraie question. Certains candidats « hors-sol » se promenaient dans les actuelles circonscriptions interrégionales, ce qui n’était pas à la hauteur de ce que l’on était en droit d’attendre du scrutin. Ces amendements sont un moyen de signaler des dérives de partis

politiques, par rapport à l'assise territoriale des candidats. L'inscription du domicile est une forme de garantie et une façon de mettre en exergue des candidats qui n'ont aucun scrupule à faire du « tourisme électoral ». Cela n'empêchera pas le phénomène, peu glorieux pour les élections européennes, mais cela peut le limiter...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – La notion de « tourisme électoral » n'a pas de sens dans une circonscription électorale unique...

*La commission demande le retrait des amendements identiques n<sup>os</sup> 62 et 63 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 21 porte sur le même sujet. Même avis, par cohérence.

*La commission demande le retrait de l'amendement n<sup>o</sup> 21 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 58 est satisfait par le droit en vigueur : les bulletins de vote et les professions de foi peuvent déjà comporter le logo des partis politiques européens.

*La commission demande le retrait de l'amendement n<sup>o</sup> 58 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 13, contraire à la position de la commission.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 13.*

#### *Articles additionnels après l'article 4*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 14. Cet amendement vise à s'assurer du consentement des candidats aux élections européennes lorsque leur liste est retirée. Néanmoins, nous n'avons constaté aucune difficulté de ce type lors des précédents scrutins.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n<sup>o</sup> 14.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 15 porte sur un sujet dont avons déjà débattu en commission, en concluant à un rejet.

*La commission demande le retrait de l'amendement n<sup>o</sup> 15 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Alain Richard, rapporteur.** – L'amendement n<sup>o</sup> 18 propose que le remplacement d'un député européen se fasse non pas par le premier candidat non élu, mais par le premier candidat non élu de même sexe. Demande de retrait car cela pourrait avoir des effets contreproductifs en termes de parité, notamment lorsqu'une liste de candidats ne compte qu'un seul élu de sexe masculin.

*La commission demande le retrait de l'amendement n<sup>o</sup> 18 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Article additionnel après l'article 5**

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 71 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Article additionnel après l'article 6**

**M. Alain Richard, rapporteur.** – L'amendement n° 64 traite de l'éducation civique et vise à ajouter dans le code de l'éducation la mention des droits et des devoirs du citoyen « en France et au sein de l'Union européenne ». C'est une idée qui a beaucoup de mérites, mais qui pose la question des valeurs de citoyen mondial, qui existent certainement ; et surtout, est-ce bien l'objet de ce projet de loi ?

**Mme Josiane Costes.** – La question européenne n'est pas suffisamment présente dans les programmes d'éducation civique et morale, notamment dans les collèges. Lorsqu'ils atteignent l'âge de 18 ans, on s'étonne que ces jeunes n'aillent pas voter...

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Pour aller dans votre sens, j'ai relevé que le taux d'abstention des 18-25 ans aux élections européennes sont encore beaucoup plus élevés que le taux d'abstention moyen de l'ensemble des électeurs inscrits.

**M. Philippe Bas, président.** – C'est une question importante. Le débat aura lieu en séance.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 64 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Article 7**

**M. Alain Richard, rapporteur.** – L'amendement de suppression n° 8 est identique à mon amendement n° 80, que nous avons précédemment adopté.

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

**M. Alain Richard, rapporteur.** – L'amendement n° 65 vise à reprendre la rédaction initiale du projet de loi, qui entrerait en vigueur « sans préjudice » de la création de circonscriptions transnationales. La commission a supprimé cette disposition en l'estimant non normative. En toute logique, il nous faudrait saisir le Président du Sénat pour soulever l'irrecevabilité de l'amendement. En cas de désaccord avec le Gouvernement, le Conseil constitutionnel aurait huit jours pour trancher, ce qui suspendrait notre débat.

**Mme Josiane Costes.** – Comme vous le savez, le groupe du Rassemblement Démocratique et Social européen (RDSE) est pro-européen. C'est dans cet esprit que nous avons déposé cet amendement, en faveur de la circonscription transnationale. Je suis prête à le retirer avant la séance, au regard de la difficulté juridique soulevée par le rapporteur.

**M. Alain Richard, rapporteur.** – Je comprends l'intérêt de votre position, en faveur de la circonscription transnationale. J'observe simplement qu'il n'y a aucune fédération, dans le monde, qui applique un tel système.

*Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article 5</b> <b>Coordinations outre-mer</b>		
<b>M. RICHARD,</b> <b>rapporteur</b>	78	<b>Adopté</b>
<b>Article 6</b> <b>Contenu des déclarations d'intérêts des représentants français au Parlement européen</b>		
<b>M. RICHARD,</b> <b>rapporteur</b>	79	<b>Adopté</b>
<b>Article 7</b> <b>Modalités d'entrée en vigueur du projet de loi – Listes transnationales au sein d'une circonscription paneuropéenne</b>		
<b>M. RICHARD,</b> <b>rapporteur</b>	80	<b>Adopté</b>

*La commission donne les avis suivants sur les autres amendements de séance :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup></b>		
M. MASSON	1	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	47	<b>Défavorable</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Circonscription unique pour l'élection des représentants français au Parlement européen</b>		
M. BONHOMME	56	<b>Défavorable</b>
M. BRISSON	11	<b>Demande de retrait</b>
M. BONHOMME	57	<b>Demande de retrait</b>
Mme GARRIAUD-MAYLAM	59	<b>Demande de retrait</b>
M. POADJA	23 rect. <i>bis</i>	<b>Demande de retrait</b>
M. POADJA	22 rect. <i>ter</i>	<b>Demande de retrait</b>
M. LUREL	34	<b>Demande de retrait</b>
M. ARNELL	77	<b>Demande de retrait</b>
M. MASSON	2	<b>Défavorable</b>
Mme GARRIAUD-MAYLAM	60	<b>Défavorable</b>
M. MAGRAS	43	<b>Défavorable</b>
<b>Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup></b>		
M. LECONTE	35	<b>Demande de retrait</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. ASSOULINE	36	<b>Avis du Gouvernement</b>
Mme ASSASSI	54	<b>Avis du Gouvernement</b>
<b>Article 2</b> <b>Règles d'organisation de la campagne officielle</b> <b>des élections européennes à la radio et à la télévision</b>		
Mme ASSASSI	48	<b>Défavorable</b>
M. MASSON	10	<b>Défavorable</b>
M. GRAND	16	<b>Défavorable</b>
M. MASSON	42	<b>Irrecevabilité soulevée</b> <b>(art. 41 de la Constitution)</b>
M. MASSON	3	<b>Défavorable</b>
Mme COSTES	72	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	49	<b>Défavorable</b>
M. MASSON	4	<b>Défavorable</b>
M. ASSOULINE	37	<b>Défavorable</b>
M. BRISSON	30	<b>Favorable</b>
M. ASSOULINE	38	<b>Défavorable</b>
M. BIZET	61	<b>Défavorable</b>
M. MASSON	5	<b>Défavorable</b>
Mme COSTES	67	<b>Défavorable</b>
Mme COSTES	68	<b>Défavorable</b>
M. ASSOULINE	39	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. LELEUX	46 rect.	<b>Avis du Gouvernement</b>
<b>Article 2 bis</b> <b>Règles d'organisation de la campagne officielle</b> <b>des élections législatives à la radio et à la télévision</b>		
M. GRAND	17	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	50	<b>Défavorable</b>
M. ASSOULINE	40	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	51	<b>Défavorable</b>
Mme COSTES	69	<b>Défavorable</b>
M. ASSOULINE	41	<b>Avis du Gouvernement</b>
M. LELEUX	76	<b>Avis du Gouvernement</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article additionnel après l'article 2 bis</b>		
Mme COSTES	70	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 3</b> <b>Règles du plafonnement des dépenses électorales</b> <b>et de leur remboursement forfaitaire pour les élections européennes</b>		
M. LUREL	32	<b>Demande de retrait</b>
M. LUREL	33	<b>Demande de retrait</b>
M. BRISSON	26	<b>Défavorable</b>
M. MASSON	6	<b>Défavorable</b>
M. GRAND	12	<b>Défavorable</b>
Mme ASSASSI	52	<b>Défavorable</b>
M. BRISSON	27	<b>Demande de retrait</b>
M. MAGRAS	44	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 3 bis</b> <b>Transparence des dépenses électorales engagées par les partis et groupements politiques</b> <b>en soutien d'une liste de candidats aux élections européennes</b>		
M. MASSON	7	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 3 bis</b>		
Mme COSTES	66	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 4</b> <b>Constitution des listes aux élections européennes et modalités de remplacement</b> <b>des députés européens – Règle d'âge en cas d'égalité des suffrages –</b> <b>Délai d'examen des comptes de campagne – Diverses coordinations</b>		
M. MASSON	9	<b>Défavorable</b>
M. BRISSON	28	<b>Défavorable</b>
M. LUREL	31	<b>Défavorable</b>
M. MAGRAS	45	<b>Défavorable</b>
M. POADJA	24 rect. <i>bis</i>	<b>Défavorable</b>
Mme KELLER	74 rect.	<b>Défavorable</b>
M. GRAND	19	<b>Défavorable</b>
M. GRAND	20	<b>Défavorable</b>
M. POADJA	25 rect. <i>ter</i>	<b>Défavorable</b>
M. PANUNZI	29	<b>Défavorable</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme GARRIAUD-MAYLAM	55	<b>Défavorable</b>
Mme KELLER	75 rect.	<b>Défavorable</b>
M. BIZET	62	<b>Demande de retrait</b>
M. GATTOLIN	63	<b>Demande de retrait</b>
M. GRAND	21	<b>Demande de retrait</b>
M. GATTOLIN	58	<b>Demande de retrait</b>
M. GRAND	13	<b>Défavorable</b>
<b>Articles additionnels après l'article 4</b>		
M. GRAND	14	<b>Défavorable</b>
M. GRAND	15	<b>Demande de retrait</b>
M. GRAND	18	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article additionnel après l'article 5</b>		
Mme COSTES	71	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article additionnel après l'article 6</b>		
Mme COSTES	64	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 7</b> <b>Modalités d'entrée en vigueur –</b> <b>Listes transnationales au sein d'une circonscription paneuropéenne</b>		
M. MASSON	8	<b>Favorable</b>
Mme COSTES	65	<b>Demande de retrait</b>

*La réunion est close à 9 h 50.*

**Mercredi 11 avril 2018**

**- Présidence de M. Philippe Bas, président -**

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

### **Audition de Mme Adeline Hazan, contrôleure générale des lieux de privation de liberté**

**M. Philippe Bas, président.** – Nous accueillons Mme Adeline Hazan, contrôleure générale des lieux de privation de liberté. La présentation de son rapport annuel nous offrira également l'occasion d'échanges sur divers projets législatifs relatifs à des sujets relevant de sa compétence.

**Mme Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté. –**

Je vous remercie. Vous recevrez chacun prochainement notre rapport d'activité pour l'année 2017, qui traite, plus encore que les précédents, de thèmes dont le Parlement aura à débattre dans les prochains mois. Ma présentation synthétique abordera les problématiques relatives à la prison, à l'asile et à l'immigration. Ce dixième rapport annuel retrace la visite, en 2017, de 150 établissements : prisons, hôpitaux psychiatriques concernés par l'hospitalisation d'office, centres de rétention administrative, centres éducatifs fermés et, depuis la loi du 26 mai 2014 qui a élargi nos compétences, procédures de reconduite à la frontière. Il conclut à un recul des droits fondamentaux des personnes privées de liberté, notamment dans les prisons.

Nous avons visité 21 établissements pénitentiaires, tous pour la deuxième ou la troisième fois, et, sans exception, nous y avons constaté une inquiétante surpopulation carcérale.

Nous avons publié, en février 2018, un rapport relatif à l'impact de ce phénomène sur les droits fondamentaux des prisonniers. Entre 2016 et 2017, la densité carcérale est passée de 114 % à 117 %, proportions qui s'établissent respectivement à 136 % et 141 % dans les maisons d'arrêt. En Ile-de-France, ainsi que dans certains établissements du Sud de la France et de grandes agglomérations, le taux d'occupation peut atteindre 200 %. La France compte, au 1<sup>er</sup> mars 2018, 69 879 détenus, dont plus de 20 000 en détention provisoire, dont certains campent sur l'un des 1 640 matelas au sol installés dans nos prisons. Cette situation empêche la prison de mener convenablement sa mission essentielle de réinsertion des détenus et ne lui permet pas d'assurer le respect de leurs droits fondamentaux en matière d'hygiène, de dignité, de santé et de maintien des liens familiaux. C'est dire combien la France a besoin d'une politique publique de réduction de la population carcérale ! Le Président de la République l'a évoquée lors de son discours prononcé à Agen le 6 mars dernier à l'école nationale d'administration pénitentiaire (ENAP).

La situation est également préoccupante pour les détenus mineurs, au nombre, sans précédent, de 842 au 1<sup>er</sup> mars 2018. La surpopulation carcérale guette également ces établissements, qui, par ailleurs, accueillent près de 50 % de mineurs étrangers isolés emprisonnés pour des délits souvent mineurs. L'incarcération représente, pour certains magistrats, la solution à l'accueil défectueux des mineurs non accompagnés : votre commission pourrait utilement s'intéresser à cette dérive.

La psychiatrie, dont aucun projet de loi n'envisage à ma connaissance de se saisir prochainement, constitue, à mon initiative, une priorité de mon mandat : la privation de liberté est, dans les établissements qui en relèvent, tout aussi attentatoire aux droits fondamentaux, bien que peu connue du grand public et rarement débattue au Parlement. Nous nous sommes rendus, en 2017, dans 30 hôpitaux psychiatriques, dans lesquels nous avons observé un respect très insuffisant des droits fondamentaux des malades. Les hospitalisations sans consentement ont doublé depuis dix ans. Elles peuvent entraîner, à l'égard des personnes concernées, des mesures particulièrement attentatoires aux libertés, à l'instar de l'isolement et de la contention. Nous avons d'ailleurs été amenés, en 2016 pour un établissement situé à Bourg-en-Bresse et en 2018 pour l'hôpital de Saint-Etienne, à émettre des recommandations en urgence au ministre de tutelle. Des malades, pourtant hospitalisés librement, étaient attachés sur un brancard pendant huit jours au service des urgences, faute de place en psychiatrie ! La loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016 a pourtant encadré ces interventions, mais elle semble encore loin d'être appliquée dans tous les établissements. Il est urgent que le corps médical s'y attèle !

S'agissant des migrants, je vous ai adressé un courrier voici quelques jours vous alertant sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, qui prévoit notamment de porter à 90 jours, voire à 135 jours dans certaines situations, le temps de rétention autorisé, établi actuellement à 45 jours. Le nombre de placements en rétention ne cesse de croître et le traitement des enfants en ces lieux nous inquiète tout particulièrement ; il mériterait d'être inclus dans ce texte. De 41 en 2013, leur nombre dépasse désormais 300, dont des nourrissons et de très jeunes enfants ! Lors de notre visite du centre du Mesnil-Amelot, il y a quelques jours, nous avons constaté qu'un bébé prématuré vivait depuis dix jours dans un lieu où la température dépassait pas dix degrés !

Nous nous sommes rendus, en 2017, dans quatre services de police aux frontières, quatre zones d'attente et six centres de rétention administrative. Ces derniers, à une exception près, ne présentaient nullement les garanties d'accueil suffisantes en matière d'hygiène, d'accès à l'air libre, de surface disponible, de prise en charge médicale et psychiatrique et d'activités proposées. Par ailleurs, la notification des droits, en raison notamment de la barrière de la langue, apparaît inadaptée et trop formelle. Pire, nous avons constaté, en visitant les locaux de la police aux frontières de Menton en septembre dernier, l'apparition d'une nouvelle forme de privation de liberté à l'encontre des migrants, qui s'organise hors de tout cadre légal. Certes, la frontière franco-italienne subit une pression migratoire inhabituelle – 20 000 personnes l'ont franchie au cours des huit premiers mois de l'année 2017 –, mais ce phénomène ne justifie nullement que les personnes interpellées après 19 heures se trouvent dans l'obligation de passer la nuit dans un local de police sale et mal équipé, alors qu'aucune réglementation ne prévoit une telle procédure. Les personnes interpellées en journée sont invitées à se présenter aux autorités italiennes ou reconduites à la gare pour un retour immédiat ! En outre, les mineurs ne font l'objet d'aucune protection spécifique. Il doit être mis fin à cette zone de non droit ! Dans ce contexte, les évolutions annoncées du droit des étrangers me semblent inquiétantes au regard du respect des droits fondamentaux, notamment l'augmentation de 16 à 24 heures de la durée de retenue autorisée pour vérifier la légalité du séjour, soit, symboliquement, celle d'une garde à vue alors que le séjour illégal n'est plus un délit depuis 2012. Nous sommes favorables, s'agissant de la durée de séjour en centre de rétention, à un maintien de la limite à 45 jours, voire à sa réduction à 32 jours, comme autrefois. En effet, nous constatons que, si les services n'ont pas, dans un délai de dix à douze jours, renvoyé un individu dans son pays d'origine en raison du refus de ce dernier de le reconnaître comme un ressortissant, ils n'atteindront jamais cet objectif. J'ai cru néanmoins comprendre que le Gouvernement espérait, avec la fixation du temps maximal de rétention à 90 jours et la nomination d'un ambassadeur *ad hoc*, faire pression sur les pays concernés.

**M. Philippe Bas, président.** – Il est certain que lorsque l'on souhaite établir un rapport de force, il n'est rien de mieux que de faire appel à un diplomate...

**Mme Adeline Hazan.** – C'est une évidence ! Seulement 3,7 % des personnes sont libérées à l'expiration du délai légal, tandis que 53 % des rétentions sont annulées par le juge judiciaire, le juge administratif ou la préfecture, preuves, s'il en était besoin, du dysfonctionnement de cette procédure ! Je vous rappelle que le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a demandé, dans une lettre en date du 8 mars 2018, qu'il soit mis fin à la rétention des mineurs et s'est inquiété de l'allongement précité à 90 jours. Depuis la création du contrôle général des lieux de privation de liberté en 2007, 58 centres de rétention ont été visités : chaque fois, nous avons constaté l'effet délétère des conditions d'accueil sur les personnes détenues.

Nous nous sommes également rendus, en 2017, dans 22 locaux de garde à vue, où, à nouveau, ont été observées des atteintes aux droits des personnes, notamment en matière d'hygiène : locaux inadaptés, couvertures usagées, absence de produits d'hygiène, etc. Les services visités appliquaient systématiquement, au nom d'un principe de précaution maximum, des mesures de sécurité destinées à des individus agités. À titre d'illustration, les objets personnels étaient confisqués quel que soit l'état d'excitation ou d'anxiété de l'individu : les femmes étaient ainsi privées de soutien-gorge pour éviter un passage à l'acte suicidaire, dont aucun, à ma connaissance, ne s'est pourtant produit par ce moyen dans un local de garde à vue. Dans les gendarmeries de taille modeste, où la surveillance de nuit se limite à quelques rondes, les personnes demeurent en outre plusieurs heures en cellule sans possibilité d'appel. Nous proposons à cet égard qu'un transfert soit organisé pour la nuit vers les locaux d'une gendarmerie plus importante ou de la police.

Nous avons enfin visité 5 centres éducatifs fermés, dont 3 faisant apparaître de graves difficultés : équipe éducative en crise, inexpérience d'un directeur tout juste intégré à la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), absence de projet éducatif, implication insuffisante des familles et des éducateurs extérieurs au centre, instabilité professionnelle, etc. Une réforme d'ampleur est indispensable ; constat que nous partageons avec la PJJ. Pourtant, rien ne semble encore évoluer...

Au mois de novembre 2017, à l'occasion du colloque saluant les dix ans de l'institution, j'ai rappelé que, si le contrôleur général des lieux de privation de liberté appartient désormais au paysage institutionnel, les atteintes aux droits fondamentaux persistent d'autant plus que le climat sécuritaire s'épanouit dans notre société. L'équilibre indispensable entre la protection de la sécurité et le respect des droits s'étiole dans les établissements que nous contrôlons, comme dans la société : l'atteinte aux droits n'est plus proportionnelle au risque. Nos visites annuelles, ainsi que les 4 000 courriers que nous recevons chaque année, dont une proportion en augmentation provenant de professionnels en poste dans les hôpitaux psychiatriques, en représentent la preuve. Au Parlement de rétablir l'équilibre dont notre société a besoin !

**M. Philippe Bas, président.** – Le Sénat poursuit une vocation particulière en matière de défense des libertés, illustrée dans le récent ouvrage de notre collègue François Pillet intitulé *Le Sénat, gardien des libertés*. Nous avons donc à entretenir des relations privilégiées avec le contrôleur général des lieux de privation de liberté et sommes attentifs à vos observations, qui s'enracinent dans de nombreux déplacements. Le périmètre de vos interventions et les moyens dont vous disposez vous semblent-ils adaptés à votre mission ? Comment juger qu'une contrainte est justifiée par rapport à la situation qu'il convient de gérer ? Votre prédécesseur s'était inquiété de la situation des personnes accueillies en établissement d'hébergement pour personnes âgées (Ehpad), qui ne ressortent pas de votre compétence. Quelle est votre opinion sur ce sujet ?

**Mme Adeline Hazan.** – Je suis extrêmement attachée aux échanges avec le Parlement. Lors de la fusion de diverses entités pour ériger le Défenseur des droits en 2011, l'Assemblée nationale y avait intégré le contrôleur général des lieux de privation de liberté au processus. Fort heureusement, le Sénat nous a permis de conserver notre indépendance ; je ne l'oublie pas. Nous n'intervenons en effet pas selon la même philosophie : le Défenseur des droits est un médiateur entre les citoyens et l'administration, tandis que nous sommes nés de la recommandation de l'Organisation des nations unies (ONU) de créer un mécanisme national de prévention. De fait, nous ne réglons pas, sauf indirectement, des situations individuelles mais constatons des manquements pour qu'ils ne se renouvellent pas. À cet

effet, après une visite, nous adressons un rapport complet à l'établissement assorti, le cas échéant, de recommandations. Une fois sa réponse reçue, nous envoyons le rapport au ministre de tutelle avant de le rendre public. La procédure dure un peu moins d'une année. Lorsqu'une atteinte grave est constatée, comme à Bourg-en-Bresse ou à Saint-Etienne, nous envoyons en urgence une recommandation au ministre concerné. Nous disposons, pour mener à bien nos missions, de quarante contrôleurs, dont vingt seulement à temps plein, qui passent environ quinze jours par mois en visite de une à deux semaines en immersion totale. Le secret professionnel ne peut leur être opposé. Depuis la loi précitée de 2014, les dossiers médicaux eux-mêmes peuvent être consultés par un contrôleur dès lors qu'il s'agit d'un médecin. Nos équipes sont très occupées mais, en toute franchise, nos moyens sont globalement suffisants.

La loi du 30 octobre 2007 qui nous a institués a limité notre compétence aux lieux privés de liberté sur décision de l'autorité publique et aux établissements psychiatriques pour leur activité relative à l'hospitalisation d'office. Les Ehpad en sont donc exclus. Mon prédécesseur, Jean-Marie Delarue, souhaitait effectivement les intégrer à notre périmètre d'intervention. Je n'y suis pour ma part pas favorable car l'hébergement des personnes âgées dans ces établissements ne relève pas d'une contrainte de même nature, sans méconnaître le fait que les agences régionales de santé (ARS) et les conseils départementaux ne s'en préoccupent pas suffisamment. Il conviendrait à mon sens plutôt d'installer une autorité indépendante en charge du contrôle des Ehpad. Si d'aventure cette mission nous était confiée et dans la mesure où la France compte 7 000 Ehpad, nos moyens devraient évidemment être augmentés.

En tant que contrôleur générale des lieux de privation de liberté, je suis particulièrement choquée de la situation découverte dans certains hôpitaux psychiatriques. Pensez qu'à Bourg-en-Bresse comme à Saint-Etienne, la Haute autorité de santé (HAS) avait réalisé un contrôle quelques semaines avant notre visite sans constater de manquement ! Je vais prochainement m'en ouvrir à la ministre de la santé. Nous nous sommes ainsi rendus à Saint-Etienne le 15 janvier dernier ; or, en novembre 2017, sept personnes de la HAS n'avaient vu aucun obstacle à la certification des soins réalisés dans l'établissement... Cela étant, depuis notre passage, l'hôpital s'est montré particulièrement réactif : le directeur a fait cesser la pratique des entraves aux brancards dans le service des urgences et a ouvert des lits supplémentaires en psychiatrie. Qui veut, peut donc...

**M. Philippe Bas, président.** – Merci, madame, de votre réponse raisonnable à ma question relative à votre périmètre de compétence.

**M. François Pillet.** – J'ai le privilège d'appartenir à la commission des lois depuis environ dix ans et jamais je n'ai manqué la présentation du rapport annuel du contrôleur général des lieux de privation de liberté. Or, celle-ci est, de loin, la plus alarmante qu'il m'ait été donné d'entendre. Est-ce à dire que la situation s'est véritablement aggravée depuis deux ou trois ans ? Certaines situations décrites, inacceptables, m'horrifient. Vous avez indiqué que le recours à l'hospitalisation psychiatrique sans consentement avait doublé en dix ans : existe-il, selon vous, des abus dans la décision-même d'hospitaliser ? À l'issue de vos recommandations, y aura-t-il des poursuites juridictionnelles, notamment pénales, pour sanctionner certains faits ?

**M. Alain Marc.** – Comment expliquez-vous une telle augmentation du nombre de mineurs détenus ? Faut-il y voir un essor de la délinquance juvénile ou la conséquence d'une plus grande sévérité des juges ? Est-il nécessaire d'ouvrir de nouvelles places de prison à cet effet ? Les 7 000 places de prisons promises par le Gouvernement à échéance 2022, dont

le calendrier de réalisation ne nous était pas apparu réaliste lors de la dernière loi de finances, peuvent-elles vraiment permettre un recul sensible de la surpopulation carcérale ? Comment, enfin, mieux prendre en charge les femmes détenues, souvent accompagnées d'enfants ? Faut-il créer de nouveaux quartiers, voire de nouveaux établissements ?

**Mme Brigitte Lherbier.** – J'ai, pendant trente ans, exercé comme universitaire. Sachez que, chaque année, votre rapport d'activité était présenté aux étudiants de l'institut d'études judiciaires (IEJ) de ma faculté, qui se destinent aux métiers d'avocat, de commissaire de police et de magistrat. Notre commission s'est à plusieurs reprises rendue dans des prisons où, chaque fois, il apparaissait que la proportion de détenus relevant d'une prise en charge psychiatrique était extrêmement élevée. Les soins dans ce domaine sont-ils suffisants en prison ? Par ailleurs, lors d'un déplacement au centre de rétention administrative de Lesquin, je me suis interrogée sur la raison pour laquelle certains problèmes réglés par le centre ne l'avaient pas été en prison. Enfin, la situation des mineurs isolés est, dans le Nord de la France, particulièrement préoccupante et les places manquent dans les structures adaptées.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – J'apprécie tout particulièrement le fait que vous nous adressiez des courriers réguliers. Une récente enquête de l'Institut français de l'opinion publique (IFOP) établit que, depuis 2000, le regard des Français sur la prison s'est profondément dégradé : 48 % pensent que la prison doit avant tout priver les détenus de liberté (+ 28 points), 72 % sont favorables au renforcement des programmes de réinsertion en prison (- 17 points) et 50 % considèrent que les détenus sont trop bien traités (+ 32 points). Que pensez-vous de ces résultats ? Lors du conflit qui opposait cet hiver le Gouvernement au personnel pénitentiaire, Nicole Belloubet a évoqué devant notre commission la nécessité de revoir l'article 57 de la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 relatif à la pratique de la fouille intégrale en prison, pour laquelle, lorsqu'elle était systématique, la France a été condamnée. Quelle est votre position sur cette hypothèse ?

**M. Philippe Bonnacarrère.** – Merci, Monsieur le Président, d'avoir rappelé le rôle insigne du Sénat en matière de défense des libertés publiques. Ma question est d'ordre juridique : vous nous avez appelés, Madame, à rejeter certaines dispositions du projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif. Il me semble pourtant, à la lecture de l'article premier de la loi du 30 octobre 2007, que votre mission consiste à contrôler les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté, afin de s'assurer du respect de leurs droits fondamentaux. Pourquoi, dès lors, vous piquez-vous de donner un avis sur des décisions qui relèvent de la responsabilité du législateur ?

**Mme Esther Benbassa.** – Je partage votre analyse sur les différents thèmes abordés par votre présentation. Je visite, à mon initiative, environ un centre de rétention toutes les trois semaines et dresse un constat similaire au vôtre. À Lyon, récemment, j'ai ainsi été surprise de la provenance des personnes détenues : pour 30 % d'entre eux, les « retenus », viennent de la prison ; 30 % de garde à vue et le reste attendent dans le cadre d'un contrôle d'identité. Jamais je n'ai constaté un taux de « retenus » si élevé ! Dans la majorité des centres, j'ai pu observer des problèmes de santé (les rares médecins et les infirmières sont débordés) et de nourriture. Dans la mesure où certains ne mangent pas de viande, il faudrait servir davantage de poisson ! J'ai également alerté la garde des sceaux sur les conditions de détention à la prison de Villefranche-sur-Saône : alors que l'établissement n'accueille que des détenus condamnés à de courtes peines, généralement inférieures à un an, 6 suicides y ont eu lieu l'an passé. Quant à la zone d'attente de Lyon, la situation est kafkaïenne ! Lors de ma visite, il n'y avait qu'un seul détenu, collé à la télévision en l'absence d'autre activité. Les demandes d'asile s'y effectuent au téléphone, sans aucune intimité, et ces mêmes appareils ne

permettent pas d'appeler un mobile. Je vous remercie enfin, Madame, d'avoir accepté notre invitation à intervenir lors de notre colloque sur la psychiatrie en prison.

**Mme Adeline Hazan.** – Monsieur Bonnacarrère, l'article premier de la loi du 30 octobre 2007 n'est pas exclusif de contacts avec le Parlement. Je suis d'ailleurs souvent invitée à donner mon avis sur un projet de loi. Je suis, par exemple, entendue cette semaine à trois reprises par le Parlement : outre notre rencontre de ce matin, je m'exprimerai demain devant la commission d'enquête sénatoriale sur l'organisation et les moyens des services de l'État pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'État islamique et, à l'Assemblée nationale, sur la problématique des fouilles en prison. Le Parlement semble donc se préoccuper de mon avis, de même, d'ailleurs, que le président de la République et le Premier ministre. Je ne crois en conséquence pas outrepasser ma mission.

Je ne puis affirmer, monsieur Pillet, avoir déjà été confrontée à des cas d'hospitalisation d'office abusive. Il est en revanche exact que leur nombre croît en raison de troubles mentaux de plus en plus fréquents et du manque de structures de prise en charge en amont, à l'instar des centres médico-psychologiques (CMP) qui manquent cruellement de moyens. En outre, la réforme portée par la loi du 5 juillet 2011 relative aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge, en créant une nouvelle forme d'hospitalisation sans consentement « en cas de péril imminent », a contribué à la multiplication des hospitalisations forcées. Auparavant, les familles étaient contactées systématiquement et pouvaient parfois convaincre la personne malade de se faire soigner librement.

Monsieur Marc, l'augmentation du nombre de mineurs détenus est davantage la conséquence d'une plus grande sévérité des tribunaux, même si l'on observe un rajeunissement des jeunes délinquants. Par ailleurs, l'absence de prise en charge adaptée des mineurs isolés par les départements conduit certains magistrats à voir dans la détention une solution à leur situation. Quant à la création annoncée de 7 000 nouvelles places de prison, je ne la juge pas crédible, sans compter que le taux de remplissage des prisons ne diminue pas en proportion de l'ouverture de nouvelles places. C'est un cercle vicieux ! Il y a trente ans, la France comptait 30 000 places. Elle en dispose désormais de 60 000 alors que la surpopulation n'a jamais été si élevée. L'incarcération représente, en quelque sorte, une solution de facilité pour des magistrats qui ne disposent pas, dans les services pénitentiaires d'insertion et de probation, des moyens d'apporter un éclairage suffisant sur la personnalité de l'accusé en vue de proposer une peine adaptée à chacun.

**M. Philippe Bas, président.** – Ce débat est majeur. Nous avons adopté, le 24 octobre dernier, une proposition de loi de programmation prévoyant l'ouverture de 15 000 places de prison supplémentaires. Votre argument sur la corrélation entre l'augmentation des capacités d'emprisonnement et le taux de remplissage des prisons est connu, mais il ne repose sur aucune donnée scientifique, d'autant que d'autres facteurs interviennent. Il est en revanche exact que des peines sont prononcées sans tenir compte, ni de la situation personnelle de l'accusé, ni du nombre de places disponibles en prison. Après avoir cru jusqu'en 2012, le recours aux peines alternatives s'est stabilisé. Surtout, la prison ne prépare pas suffisamment à la réinsertion *via*, par exemple, des formations. Ne raisonnons pas seulement en termes d'alternatives à l'emprisonnement mais utilisons l'ensemble des leviers à notre disposition !

**Mme Adeline Hazan.** – Je pense que de nouvelles places s'imposent mais les 7 000 places promises pour la fin du quinquennat – la promesse initiale était de 15 000 sur la

période – représentent un objectif ni réaliste ni souhaitable. Je rencontre souvent des magistrats, qui estiment ne pas avoir à tenir compte des places disponibles en prison lorsqu'ils prononcent une peine. J'en suis choquée ! Je propose *a contrario* d'instaurer un système de régulation carcérale, qui existe d'ailleurs dans certains établissements comme celui de Dijon : dans le cadre d'un dialogue entre les magistrats et la prison, des aménagements de peine peuvent être prononcés pour certains détenus, afin de permettre à de nouveaux condamnés d'intégrer la prison dans des conditions d'accueil satisfaisantes. Le président de la République a évoqué cette possibilité dans son discours d'Agen, mais, hélas, elle n'est pas concrétisée dans le projet de loi. Je le regrette car la mise en place d'un tel dispositif ne repose dès lors que sur la bonne volonté des parties concernées. Il est malheureux que l'opinion publique ne saisisse pas que la prison échoue en matière de réinsertion : la société est en danger lorsque croit le risque de récidive !

**M. Philippe Bas, président.** – Vous trouverez dans nos rangs un large accord sur ce dernier point, mais peu admettront que soit pris, par manque de place, le risque d'une sortie anticipée pour laisser entrer un nouveau détenu dans un établissement. L'examen de la situation du détenu libérable doit primer sur les impératifs de gestion des places de prison !

**M. Alain Marc.** – Il y a trente ans, la France ne disposait peut-être que de 30 000 places, mais comptait aussi dix millions d'habitants de moins ! La création de 7 000 nouvelles places est simplement proportionnelle à la croissance démographique.

**Mme Adeline Hazan.** – Vous avez également évoqué, monsieur Marc, la prise en charge des détenues féminines. Si elles ne représentent que 3,5 % des prisonniers, leurs conditions de détention n'en sont pas moins inadaptées et défailtantes. Le quartier des femmes se trouve souvent au fond de la prison. Il existe une règle dans la pénitencier où les femmes ne peuvent pas croiser des hommes, même pour aller à la salle de sports. Pour cette même raison, leur accès aux unités médico-sanitaires est souvent limité à une demi-journée par semaine. C'est une double peine que d'être femme en prison !

Madame Lherbier, la psychiatrie en prison progresse, mais elle demeure insuffisante, d'autant que les problèmes mentaux y sont légion : 70 % des détenus présentent un trouble psychiatrique et 25 % à 27 % une psychose grave, selon la dernière étude épidémiologique menée en 2004. La prison n'est pas adaptée à ces profils ! Les personnes concernées en pâtissent et les surveillants ne peuvent gérer de telles problématiques. Le législateur doit se saisir du sujet ! L'Assemblée nationale a d'ailleurs créé un groupe de travail à cet effet. Certes, la création des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA) constitue une avancée positive, mais elles demeurent encore en nombre insuffisant.

Concernant la question posée par Marie-Pierre de la Gontrie sur la dégradation spectaculaire du regard de la population sur les prisons, l'enquête de l'IFOP et de la fondation Jean Jaurès me semble témoigner d'une méconnaissance par la population de ce qui se passe véritablement en prison. Je suis frappée, par exemple, de l'état de choc dans lequel une première visite en prison plonge certains parlementaires. La pédagogie est insuffisante sur ce sujet. Il serait bon que la population visite les prisons – c'est difficile, évidemment.

Il y va également, bien sûr, d'un durcissement global de la population autour d'une demande de sécurité, depuis les attentats de 2015 notamment. Il faut faire davantage de pédagogie sur la surpopulation carcérale, sur le traitement des détenus en prison, et surtout sur l'inutilité des courtes peines, qui ne servent qu'à désocialiser davantage les personnes qui y sont condamnées.

S'agissant de l'article 57 de la loi pénitentiaire de 2009, les syndicats pénitentiaires demandent sa suppression pure et simple de façon récurrente.

Avant 2009, des fouilles intégrales, à nu donc, pouvaient être effectuées à n'importe quel moment, pour n'importe quelle raison. La loi de 2009 me semblait équilibrée : une fouille était justifiée lorsqu'on pouvait soupçonner une personne, selon des critères précis, de chercher à introduire un objet interdit dans l'établissement. Cet article 57 a été modifié en 2016. Je m'étais d'ailleurs adressée aux membres de la commission mixte paritaire pour leur dire qu'une telle modification me semblait une régression importante. Dans sa nouvelle mouture, l'article 57 dispose en effet, que dès lors qu'une suspicion existe dans l'établissement, le directeur peut ordonner des fouilles intégrales aléatoires, pour tout le monde, pour une période de temps déterminée. Une telle disposition autorise en réalité les fouilles intégrales de façon permanente : le directeur prend une décision pour un mois, après quoi, la suspicion n'étant pas levée – il existe toujours, par définition, des raisons de soupçonner l'introduction d'objets interdits –, cette décision est renouvelée pour un mois, *etc.*

Telle est la position que je tiendrai, devant le groupe de travail de l'Assemblée nationale qui travaille actuellement sur la question des fouilles en prison. La demande des organisations syndicales pénitentiaires me semble totalement infondée, d'autant qu'aucune hausse de l'introduction d'objets interdits n'a été prouvée après la promulgation de la loi de 2009.

**M. Philippe Bas, président.** – Mes chers collègues, nous avons deux textes de loi à examiner d'ici 13 heures. Vous êtes encore dix inscrits pour échanger avec Mme Hazan. Le sujet est de très grande importance ; nous avons d'ailleurs mis en place une mission d'information sur l'exécution des peines, qui permettra d'approfondir une partie des questions posées.

Je vous propose de faire chacun un énorme effort en acceptant de ne prendre la parole qu'une minute, après quoi Mme Hazan pourra nous répondre pendant une dizaine de minutes. Je ne peux pas déplacer les dates prévues pour l'examen en séance des textes que nous devons examiner ce matin. Le débat a déjà été d'une grande ampleur autour du rapport de Mme Hazan, et notre capacité à nous renouveler dans les questions que nous posons a tout de même ses limites.

Je ne doute pas que nous parvenions à être concis. M. Collombat, qui est orfèvre en la matière, va pouvoir donner le bon exemple.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Incapable de me livrer à cet exercice, je passerai mon tour, non sans avoir fait remarquer qu'il faudrait peut-être que nous réfléchissions à nos ordres du jour. Celui de ce matin est intenable !

**M. François Grosdidier.** – Puisqu'il faut aller vite, vous me pardonnerez de manquer de nuance, à mon grand regret, et certainement au vôtre.

Ce rapport est alarmant. Ce n'est pas la première fois que l'on tire la sonnette d'alarme ! M. Delarue l'avait fait ; des rapports sénatoriaux allaient dans le même sens. Et les exécutifs successifs n'ont jamais entendu ces alarmes.

La surpopulation carcérale s'accroît et les conditions de détention sont indignes – nous en sommes tous d'accord. Depuis longtemps d'ailleurs, l'État ne donne pas à ses

services régaliens les moyens de leurs missions. Nous en faisons le constat dans le cadre de la commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure, mais c'est pire dans la justice. Et dans l'administration pénitentiaire, on est au pire du pire !

**Mme Adeline Hazan.** – Absolument !

**M. François Grosdidier.** – De ce constat, néanmoins, nous ne tirons pas la même conclusion. Votre solution est la déflation carcérale : moins de gens en prison. Il nous apparaît que, si de plus en plus de mineurs sont détenus, c'est que les mineurs sont de plus en plus nombreux à être de plus en plus violents de plus en plus tôt. Il faut donc construire des prisons. Or les programmes de construction ont toujours fait l'objet d'un « *stop and go* » au gré des alternances politiques.

Je veux mentionner un autre problème que vous ne traitez pas. On est toujours dans l'opposition et la recherche d'équilibre entre l'autorité de l'État et les droits et libertés des détenus. Mais les prisons sont les premières zones de non-droit ! Les premières victimes de ce non-droit sont les détenus les plus faibles, parce que s'y exerce la loi de la jungle.

Lorsque des policiers sont venus suppléer les surveillants en grève, on leur a demandé de laisser passer le cannabis ! Cette situation de non-droit est d'abord préjudiciable aux prisonniers.

Notre administration pénitentiaire est aujourd'hui trop faible, sur le plan quantitatif et sur le plan qualitatif. Elle n'a pas de qualification judiciaire, en matière de répression, et pas non plus de qualification professionnelle en matière d'insertion. Dans beaucoup de pays étrangers, les surveillants savent instaurer un dialogue. Dans les prisons françaises, la formation professionnelle reste très marginale. Nous avons besoin d'une administration pénitentiaire à la fois forte, ferme et généreuse, capable d'instaurer un dialogue avec les prisonniers.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Madame Hazan, avez-vous pu, au cours de cette année, suivre la question des raccompagnements et des éloignements des étrangers ? Disposez-vous des moyens suffisants pour effectuer un tel suivi ? Quelle est votre appréciation de la situation dans les centres de rétention administrative, en termes de conditions de travail des agents de la police aux frontières (PAF), depuis octobre notamment ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je garde le souvenir de ce matin où j'ai passé deux heures avec tous les surveillants du centre pénitentiaire de Saran. Tous ou presque m'ont dit avoir été victimes de violences, soit verbales soit physiques. J'ai même entendu des paroles très dures s'agissant de certains avantages accordés aux détenus. Il y a un vrai problème ! On doit s'occuper de la condition des surveillants, notamment en termes d'effectifs. *Quid* de la formation des personnels qui vont exercer cette mission ?

Concernant la lutte contre la radicalisation, j'ai reçu l'aumônier national musulman ; beaucoup d'aumôniers sont bénévoles. Dans les prisons, comme dans les hôpitaux et comme aux armées, les aumôniers sont agréés par l'État. Comment cet agrément se déroule-t-il ? Quelles garanties a-t-on de la fiabilité du discours tenu par les aumôniers ?

**M. Dany Wattebled.** – Environ 500 personnes sont incarcérées en raison de faits en lien avec le terrorisme islamique ; 1 200 autres détenus présenteraient des signes de

radicalisation. Comment adapter les moyens, en matière de parc immobilier et de personnel notamment, à la prise en compte de cette menace particulière ?

**Mme Muriel Jourda.** – Nous n’avons pas parlé d’un des acteurs extrêmement importants de la détention après condamnation : le juge de l’application des peines. Avez-vous observé des dysfonctionnements dans cette institution ?

**M. François-Noël Buffet.** – Je ne suis pas très à l’aise dans cette réunion. Je ressens une forme de confusion : avec tout le respect que je vous dois, Madame Hazan, soit vous êtes une autorité de constat et de contrôle, soit vous êtes juge de l’opportunité des politiques publiques. Ce sont deux rôles différents.

De ce point de vue, je rejoins les propos tenus par Philippe Bonnacarrère. Madame Hazan, vous remettez en cause les départements s’agissant de la prise en charge des mineurs ; or nous étions encore avant-hier dans un département français pour constater que ledit département, comme tous les autres, fait tous les efforts nécessaires.

S’agissant de la rétention, force est de constater que la crise migratoire de 2015 a produit des effets sur le nombre de personnes détenues. Ce qui m’inquiète le plus, c’est la question des moyens budgétaires. En visitant les centres de rétention de notre pays, on regrette parfois leur état et les conditions d’accueil qui sont faites à ceux qui s’y trouvent. C’est évident ! En revanche, vous ne dites rien sur les moyens que l’État doit mobiliser, sur le plan budgétaire, pour remplir correctement cette mission et remédier à cette difficulté. Ce point relève pourtant pleinement du devoir de contrôle de votre autorité.

**Mme Josiane Costes.** – Merci pour votre rapport. Concernant le fonctionnement des CEF, les centres éducatifs fermés, vous avez pointé des difficultés graves. Il est question d’en ouvrir vingt supplémentaires. Quelles sont les difficultés que vous avez constatées ? Comment améliorer le suivi des jeunes qui sortent de ces CEF ?

**M. François Bonhomme.** – Ma question, comme celle de Dany Wattebled, porte sur les mesures d’adaptation prises concernant les personnes incarcérées pour des activités en lien avec le terrorisme islamique.

**Mme Françoise Gatel.** – Il existe à Rennes un centre pénitentiaire pour les femmes, notamment celles condamnées à de longues peines. Le personnel y fait état d’une différence de comportement entre les personnes condamnées à de courtes peines et celles qui sont condamnées à de longues peines. Les difficultés que l’on constate de manière générale, dans la société, concernant l’évolution des comportements, se retrouvent en prison : les phénomènes d’instabilité ou d’irritabilité psychologique sont fréquents, ce qui rend difficile le travail avec les personnes concernées.

Par ailleurs, je suis surprise que vous vous interrogiez sur la possibilité que votre champ de compétences couvre les Ehpad, les établissements d’hébergement pour personnes âgées dépendantes. Les Ehpad ne sont pas des lieux de privation de liberté. Certes, les personnes qui s’y trouvent doivent être protégées, vu leur état de dépendance. Mais ne pensez-vous pas qu’il existe de vraies compétences, en la matière, dans les ARS, les agences régionales de santé, et dans les départements ?

**Mme Adeline Hazan.** – Je mets d’abord fin à une fausse polémique : je n’ai jamais mis en cause les conseils départementaux ; j’ai au contraire dit qu’ils n’avaient pas les

moyens, actuellement, de prendre en charge les mineurs non accompagnés. Ce n'est pas une mise en cause, c'est un constat !

**M. Alain Marc.** – C'est le Sénat qui a sauvé les départements !

**Mme Adeline Hazan.** – La loi d'octobre 2007 n'étant manifestement pas assez connue dans cette enceinte, je voudrais relire à votre intention, son article 10 : « Dans son domaine de compétences, le contrôleur général des lieux de privation de liberté émet des avis, formule des recommandations aux autorités publiques et propose au Gouvernement toute modification des dispositions législatives et réglementaires applicables. Après en avoir informé les autorités responsables, il rend publics ces avis, recommandations ou propositions, ainsi que les observations de ces autorités. »

Je suis donc parfaitement dans ma compétence lorsque j'indique qu'une disposition de la loi a des conséquences ou que l'adoption d'un projet ou d'une proposition de loi pourrait avoir des conséquences qui ne me semblent pas conformes aux droits fondamentaux des personnes privées de liberté. Je suis très étonnée de cette fausse polémique, qui nous prend du temps alors que le temps nous est compté.

Un mot sur le budget du ministère de la justice, qui se situe entre 8 et 9 milliards d'euros ; je pense qu'il pourrait facilement être augmenté de moitié, voire doublé. Le budget de l'administration pénitentiaire est de 3,5 milliards d'euros ; c'est insuffisant pour régler les problèmes. Ce budget a été sacralisé cette année ; j'appelle la représentation nationale à faire en sorte qu'il soit augmenté. La France consacre 72 euros par an et par habitant à la Justice ; en Allemagne, ce montant s'élève à 140 euros, soit le double, ce qui rend les choses plus faciles à gérer.

Bien sûr, Monsieur Sueur, les problèmes des surveillants sont énormes. Ils ne peuvent plus exercer leurs missions dans de telles conditions, notamment dans les maisons d'arrêt : à Fresnes, à Nanterre, à Fleury, on compte un surveillant pour cent détenus ! Autrement dit, le surveillant ouvre et ferme la porte, c'est tout. Aucune prise en charge ne peut s'effectuer.

Les questions de formation sont bien sûr un véritable sujet. On nomme dans les plus grandes prisons d'Île-de-France des surveillants qui sortent de l'école. À Fresnes ou à Nanterre, 70 % des surveillants sont des stagiaires !

Concernant la radicalisation, il va falloir revoir le statut des aumôniers musulmans. Un problème de recrutement se pose : c'est une évidence. Ces aumôniers ne sont pas salariés par l'organisation de leur religion, à la différence des aumôniers protestants ou catholiques, puisque leur religion n'est pas organisée de la même façon. Ils ne touchent donc qu'un défraiement minime de la part de l'administration pénitentiaire, 400 euros par mois, sans que soient remboursés leurs frais de déplacement. Autrement dit, remplir cette mission coûte de l'argent à certains !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Existe-t-il bel et bien une procédure formelle d'agrément, assortie d'un contrôle de connaissances ?

**Mme Adeline Hazan.** – Absolument.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – En êtes-vous sûre ?

**Mme Adeline Hazan.** – Cette procédure ne me paraît pas suffisante, et je pense qu’il existe un problème de recrutement, qui est en train d’être pris en charge.

S’agissant du juge de l’application des peines, le dysfonctionnement réside dans l’insuffisance totale des effectifs. Les juges de l’application des peines ne peuvent pas effectuer leurs missions, les services de prévention étant dans l’incapacité d’y consacrer le temps nécessaire.

Sur la radicalisation, il est très difficile de répondre en une minute. En deux mots : c’est un sujet extrêmement complexe. Personne n’a trouvé de solution. Nous sommes en train de tâtonner pour savoir s’il faut regrouper les détenus radicalisés ou les disperser dans la détention normale.

**M. Philippe Bas, président.** – Madame, à en juger par l’intérêt que nos collègues ont manifesté pour cette audition, il faudra, l’année prochaine, que nous puissions y consacrer davantage de temps.

**Mme Adeline Hazan.** – Avec plaisir. Je suis auditionnée demain par la commission d’enquête du Sénat sur l’organisation et les moyens des services de l’État pour faire face à l’évolution de la menace terroriste après la chute de l’État islamique.

**M. Philippe Bas, président.** – Le Sénat sera ainsi dûment informé de vos réflexions sur le sujet.

**Proposition de loi portant transposition de la directive (UE) 2016-943 du  
Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-  
faire et des informations commerciales non divulgués contre l’obtention,  
l’utilisation et la divulgation illicites – Examen du rapport et du texte de la  
commission**

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Je commencerai par citer une excellente source, à savoir un rapport d’avril 2015, que j’ai moi-même commis avec notre ancien collègue Michel Delebarre. Nous y soulignons qu’en dépit des atouts du droit français des entreprises, les risques pouvant résulter de la confrontation entre le système juridique français et certains systèmes étrangers, en particulier anglo-saxons, étaient certains concernant le secret des affaires. Les innovations des entreprises françaises apparaissaient vulnérables, en particulier faute d’un régime efficace de protection du secret des affaires. Ce constat demeure malheureusement toujours valable.

Toutefois, la proposition de loi qui vous est soumise aujourd’hui devrait permettre de surmonter la première de ces difficultés majeures et de placer, sur ce point, les entreprises françaises dans des conditions d’égalité avec les autres entreprises de l’Union européenne.

Je déplore qu’il ait fallu attendre la transposition d’une directive, de surcroît à la fin du délai de transposition, alors que la directive date de juin 2016, pour que nous nous dotions enfin d’un régime de protection légale du secret des affaires en droit français. Il faut relever le paradoxe selon lequel, alors qu’il a fallu attendre des années pour que notre pays puisse se doter d’un tel régime, nous devons aujourd’hui examiner dans des délais extrêmement brefs le texte qui concrétise cette longue attente.

Cette transposition doit être la première étape dans la mise en place d'un dispositif global de protection du secret des affaires pour les entreprises françaises.

Attendu depuis longtemps, la création d'un tel régime de protection du secret des affaires ne saurait pour autant ignorer le rôle des journalistes, des lanceurs d'alerte ou encore des représentants des salariés dans l'information de la société civile. Un équilibre doit être trouvé entre les exigences également légitimes de protection du secret des affaires et d'information des salariés et des citoyens. À cet égard, aucun malentendu ne doit être artificiellement entretenu. L'élaboration de cette directive avait donné lieu à d'importantes controverses. Elles ont été largement dissipées à l'occasion de la transposition. Les amendements que je vous proposerai devraient permettre de lever définitivement, s'ils sont adoptés, tous les malentendus.

Aux termes de la directive, « les secrets d'affaires sont l'une des formes de protection de la création intellectuelle et des savoir-faire innovants les plus couramment utilisées par les entreprises, et en même temps ils sont les moins protégés par le cadre juridique existant. »

Dans certains domaines bien circonscrits, le droit français, lui, ne connaît que la notion traditionnelle de secret industriel et commercial, et, dans de rares cas, la notion de secret des affaires. Quelques dispositifs épars et sectoriels ne constituent pas une protection générale contre l'obtention illicite de secrets d'entreprises non légalement protégés.

Le constat est donc clair : il manque à la législation française un tel dispositif général et transversal garantissant une vraie protection des informations confidentielles détenues par les entreprises françaises. Le constat de la carence du droit français en la matière est connu depuis longtemps, de sorte que les initiatives n'ont pas manqué. Aucune, toutefois, n'a pu aboutir jusqu'à présent.

J'en citerai deux, particulièrement emblématiques : en novembre 2011, le député Bernard Carayon, que j'ai entendu en audition, déposa une proposition de loi visant à sanctionner la violation du secret des affaires, adoptée par l'Assemblée nationale le 23 janvier 2012. Cette proposition de loi, qui ne comportait qu'une dimension pénale visant à dissuader plus fortement la captation illicite de secrets d'entreprises par leurs concurrents, était controversée dans les milieux économiques ; ce texte est demeuré sans suite devant notre assemblée.

En juillet 2014, quelques mois après la présentation de la proposition de directive par la Commission européenne en décembre 2013, le député Jean-Jacques Urvoas, alors président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, déposa une proposition de loi relative à la protection du secret des affaires, comportant, elle, un volet civil et un volet pénal. Quelques mois plus tard, les dispositions de cette proposition de loi furent introduites par l'Assemblée nationale, en première lecture, au stade de la commission, dans la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, avant d'en être retirées dès la discussion en séance, au vu de la vive controverse médiatique qu'elles suscitèrent.

Aujourd'hui, le contexte n'est plus le même, *a fortiori* depuis qu'existe l'obligation de transposition d'une directive européenne.

La directive définit le détenteur légitime d'un secret d'affaires par le contrôle qu'il exerce sur ce secret. Elle définit l'information protégée en tant que secret d'affaires par trois

critères : elle n'est pas généralement connue ou aisément accessible à des personnes familières du type d'informations en cause ; sa valeur commerciale résulte de son caractère secret ; son détenteur légitime met en œuvre des mesures raisonnables destinées à la garder secrète. La directive définit en outre des cas d'obtention licite d'un secret, la création indépendante et l'ingénierie inverse notamment.

La directive précise également les cas d'atteinte au secret des affaires sans le consentement du détenteur légitime, sous réserve des dérogations concernant les journalistes, les lanceurs d'alerte et les représentants des salariés, ainsi que la protection d'un intérêt légitime reconnu par le droit européen ou national.

La directive détaille par ailleurs les différentes mesures susceptibles d'être décidées par les autorités judiciaires pour préserver le secret des affaires ou sanctionner une atteinte à ce secret, qu'il s'agisse de mesures provisoires ou conservatoires, de mesures d'injonction, de mesures dites correctives ou de l'octroi de dommages et intérêts. Elle prévoit aussi des mesures de protection du secret des affaires au cours des procédures judiciaires.

Le principe de la directive est celui de l'harmonisation minimale : chaque État membre conserve la faculté, lors de la transposition, d'accorder une protection plus importante aux entreprises au titre du secret des affaires.

Les auteurs de la proposition de loi ont fait le choix d'une transposition *a minima*, voire, dans certains cas, d'une transposition en-deçà des exigences de la directive. La proposition de loi comporte des choix rédactionnels qui sont au plus près de la directive, au détriment, parfois, de la lisibilité et de la qualité rédactionnelle. Parfois, *a contrario*, elle s'écarte significativement de la directive, sans que la raison en soit compréhensible, au risque d'affaiblir de façon importante la protection du secret des affaires prévue par le texte européen. Tel est le cas notamment pour la définition du détenteur légitime du secret, pour la caractérisation de l'obtention illicite du secret, ou encore pour la portée juridique de l'exception à la protection du secret pour les journalistes, les lanceurs d'alerte et les représentants des salariés.

Je constate, donc, que la directive est transposée *a minima* dans la présente proposition de loi, comme l'intitulé de cette dernière en rend d'ailleurs compte. On peut le regretter, car il y va de la compétitivité des entreprises, et donc de l'activité et de l'emploi sur notre territoire.

À ce titre, j'ai spécialement voulu étudier, au cours de mes auditions, l'opportunité d'introduire un volet pénal dans la proposition de loi, par analogie avec le droit de la propriété industrielle, lequel permet aux personnes s'estimant lésées d'agir soit par la voie civile soit par la voie pénale. Un tel volet pénal ne viserait évidemment ni la presse ni les lanceurs d'alerte ni les représentants des salariés, déjà exemptés des obligations résultant du secret des affaires, mais des auteurs de graves atteintes au secret des affaires poursuivant des buts exclusivement économiques, c'est-à-dire le pillage informationnel des entreprises françaises.

Ne relevant pas de la compétence de l'Union européenne, l'introduction d'un volet pénal n'est par définition ni évoquée ni exclue par la directive. Seule l'Italie aurait publiquement annoncé sa volonté de transposer la directive en y ajoutant un volet pénal.

Au cours des auditions que j'ai menées, j'ai également voulu aborder deux sujets connexes se rattachant directement à l'objectif d'une protection renforcée du secret des affaires des entreprises françaises.

Le premier est la modernisation de la « loi de blocage » de 1968, complétée en 1980, relative à la communication de documents et renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique à des personnes physiques ou morales étrangères, qui vise à protéger les informations stratégiques détenues par les entreprises françaises. Cette loi interdit à toute personne de communiquer à des autorités étrangères des informations d'ordre économique dont la communication est de nature à porter atteinte à la souveraineté, à la sécurité, aux intérêts économiques essentiels de la France, sous peine de six mois d'emprisonnement et de 18 000 euros d'amende.

Il existe un débat récurrent sur l'utilité de cette loi. Certains, qui la considèrent comme inutilisée, et donc comme inutile, en suggèrent l'abrogation pure et simple. Pour ne pas être écartées de certains marchés étrangers, des entreprises françaises acceptent de transmettre les informations demandées par des autorités administratives ou judiciaires étrangères, en méconnaissance de ses dispositions.

Il ressort des auditions que j'ai pu mener que l'expérience est très variable selon les entreprises : certaines grandes entreprises françaises y auraient recours régulièrement pour se protéger des exigences très intrusives des autorités de certains États étrangers. S'impose, à tout le moins, la nécessité de moderniser et de clarifier plusieurs points de cette loi. Le Gouvernement envisagerait de procéder à un tel travail dans le cadre de la future loi « PACTE ».

L'autre thème que j'ai souhaité aborder est celui de la protection des avis juridiques internes aux entreprises. En la matière, l'alternative est là encore bien connue, et ce depuis longtemps, entre la création d'un statut d'avocat salarié en entreprise, tel qu'il peut exister dans de nombreux États étrangers, et la mise en place d'un privilège de confidentialité, ou *legal privilege*, au bénéfice des juristes d'entreprises, à la condition que ceux-ci relèvent d'un cadre spécifique confinant à la création d'une nouvelle profession réglementée, sur le modèle de ce qui a été mis en place en Belgique ou en Pologne.

Nombre d'entreprises étrangères peuvent opposer le secret de l'avocat, dans le cadre de certaines procédures administratives ou contentieuses, afin de protéger leurs avis juridiques internes, mais tel n'est pas le cas des entreprises françaises, dont certaines ont tendance, aujourd'hui, à délocaliser leurs directions juridiques pour pouvoir bénéficier d'une telle protection. L'enjeu est donc celui de la compétitivité des entreprises françaises, mais aussi de l'attractivité de la place juridique de Paris. Sur ce sujet, j'envisage de présenter prochainement une initiative législative.

Les amendements que je vais proposer visent à poursuivre un quadruple objectif : transposer plus fidèlement la directive ; améliorer la protection du secret par l'ouverture d'une action pénale en cas de détournement d'une information protégée à des fins exclusivement économiques, c'est-à-dire renforcer la portée dissuasive de la législation française en matière de secret des affaires vis-à-vis de certains intérêts étrangers, qui pourraient considérer que la simple voie civile ne représente pas une réelle menace de sanction ; mieux garantir la liberté d'expression des journalistes, des lanceurs d'alerte et des représentants des salariés ; préciser la rédaction et clarifier les procédures mises en place dans la proposition de loi.

**M. Philippe Bas, président.** – Merci, Monsieur le rapporteur, de cette présentation très complète...

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – ... et très rapide, à la mitraille !

**M. Philippe Bas, président.** – ... et de cette synthèse de vos quatre objectifs.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Puisque je tiens un spécialiste, j'en profite... Ce texte me plonge dans des abîmes de réflexion. Me frappe d'abord le caractère extensif et passablement tautologique de la définition de l'information protégée : on commence par déclarer confidentielle une information ; elle acquiert de ce fait une valeur commerciale ; il faut donc la protéger. C'est imparable !

Deuxième sujet de méditation : j'avais cru comprendre que, selon la définition du manuel du petit libéral, le fonctionnement optimal des marchés suppose qu'il n'y ait pas de déséquilibre dans la transmission de l'information. Tous les malheurs qui nous arrivent seraient dus à une transmission déséquilibrée de l'information ; or, en l'occurrence, on organise le déséquilibre ! Le dispositif que vous préconisez me fait davantage penser à l'organisation d'une société de corporations qu'il ne répond aux fondamentaux d'une société libérale. Je suis donc un peu gêné de ce double langage : d'un côté, on généralise la concurrence ; de l'autre, on l'empêche de fonctionner correctement.

Ces questions vous sembleront peut-être métaphysiques, mais je saurais gré à notre spécialiste de clarifier ce point.

**M. Philippe Bas, président.** – M. Bonnacarrère a réalisé, au nom de la commission des affaires européennes, un rapport d'information sur cette proposition de loi, dans le cadre de la procédure expérimentale que nous mettons en œuvre pour éviter les surtranspositions inutiles – je dis bien inutiles, car nous surtransposons parfois délibérément, pour rendre la loi française meilleure et plus efficace que le droit européen.

Je lui donne donc la parole à ce titre.

**M. Philippe Bonnacarrère.** – Vous connaissez, mes chers collègues, le protocole expérimental par lequel il a été convenu que la commission des affaires européennes étudierait les textes d'origine européenne avant leur examen par les commissions saisies au fond. Nous en sommes aujourd'hui, en quelque sorte, à l'acte III de cet exercice, le premier acte ayant eu lieu devant votre commission, avec une intervention de Simon Sutour.

Cette proposition de loi trouve son origine dans un débat européen intitulé « stratégie de l'Union européenne pour 2020 », et sa base légale dans l'article 114 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : comment protéger nos entreprises et leurs avantages concurrentiels ? Ce processus législatif a commencé en 2010, lorsque la Commission européenne s'est saisie. On doit la première mouture de la directive à Michel Barnier, alors commissaire européen au marché intérieur et aux services. Le 28 novembre 2013 a lieu un premier examen par le Parlement européen, avant son renouvellement. À partir de 2014, la commission des affaires juridiques du Parlement européen, dans sa nouvelle composition, a longuement discuté du texte.

Parallèlement, la commission des affaires européennes et la commission des lois du Sénat travaillaient. Notre collègue Sophie Joissains a présenté en juin 2014 une proposition de résolution européenne, devenue résolution du Sénat. Nous avons souhaité une

harmonisation, que nous voulions, à l'époque, minimale, de la définition des secrets d'affaires dans l'Union européenne. Nous avons approuvé la reprise d'une définition du secret d'affaires figurant dans des accords en matière de propriété intellectuelle négociés dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce.

Plus récemment, en juillet 2015, notre collègue Claude Kern a présenté une communication après que la commission des affaires européennes eut organisé un entretien avec celle qui était alors, sur ce sujet, rapporteur au Parlement européen, Mme Constance Le Grip.

En résumé, le suivi des textes européens, dans notre maison, est bon ; il s'effectue en coordination entre les commissions saisies au fond et la commission des affaires européennes. La durée de gestation, qui est de huit années pour ce texte, montre que chacun y a prêté attention !

Je vais directement au point le plus important, pour l'opinion publique et pour la commission des affaires européennes, à savoir les réactions soulevées par la directive et par la proposition de loi. Protéger le secret des affaires, est-ce ou non faciliter la dissimulation des turpitudes ? Le secret des affaires peut-il priver les lanceurs d'alerte et la presse du droit d'informer sur des sujets d'intérêt général ?

Les auteurs de la directive se sont attachés à confirmer que le droit à l'information n'est pas remis en cause. Aucune procédure pour atteinte au secret des affaires n'est recevable lorsque le secret d'affaires obtenu, utilisé et révélé l'a été au titre du droit à la liberté d'expression et d'information ; même chose s'il s'agit de révéler une faute, un acte répréhensible, une activité illégale, dans le but de protéger un intérêt général.

L'Assemblée nationale a retravaillé ce sujet de manière pertinente, avec une référence explicite à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et à la protection de l'environnement ; elle a introduit une clause dite « anti-bâillon », qui est un mécanisme d'amende civile.

La commission des affaires européennes considère que le texte, au terme de huit années de maturation, est désormais bien équilibré, ce qui explique que nous l'ayons approuvé à l'unanimité. Je vous prie donc très respectueusement de veiller à ce que ne soient pas adoptées des mesures qui pourraient être perçues, à tort ou à raison, comme défavorables à la liberté d'informer.

Je remercie notre rapporteur pour le travail réalisé et pour la loyauté dont il a fait preuve en faisant référence à deux sujets périphériques, à savoir l'examen de la « loi de blocage » et la question de l'avocat en entreprise. Ces deux sujets intéressants ne s'inscrivent pas directement dans l'objet de la transposition. Tout en étant aussi attentif que vous, monsieur Frassa, à ces sujets, j'apprécie que vous ayez résisté à la tentation d'une surtransposition, fût-ce une surtransposition « positive » !

**M. Jacques Bigot.** – Je salue le travail effectué par le rapporteur. Je ne sais si ce qualificatif doit s'appliquer au rythme d'élocution adopté ce matin ou aux contraintes qui ont pesé sur le travail accompli, mais ce texte nous arrive dans des conditions assez déplorables d'extrême rapidité.

Il me semble incompréhensible que le Gouvernement n'ait pas lui-même présenté un projet de loi, auquel aurait obligatoirement été jointe une étude d'impact. Le président de l'Assemblée nationale a quand même pris la précaution de solliciter l'avis du Conseil d'État, ce qui est toujours utile ; mais il s'agit d'une proposition de loi émanant d'un groupe, fût-il majoritaire, de l'Assemblée nationale, et qui nous arrive dans des délais extrêmement serrés.

**M. Philippe Bas, président.** – Je salue la capacité de mobilisation de notre rapporteur, car ce texte – vous avez tout à fait raison, mon cher collègue – a été introduit dans le processus législatif dans des conditions qui ne sont pas habituelles, pour dire les choses avec pudeur...

**M. Jacques Bigot.** – L'application de ce texte, quelle que soit sa rédaction, posera beaucoup de problèmes, il y aura besoin d'un travail d'interprétation par la jurisprudence. La directive a été élaborée de manière consensuelle après plusieurs années de travaux et d'échanges. La proposition de loi qui nous est soumise est assez proche de la directive, trop proche, même, sur certains points ; des adaptations au droit national – la directive le permet – sont nécessaires.

La complexité tient à l'articulation entre deux questions : celle de la définition du secret des affaires et de l'information protégée, d'une part ; celle, d'autre part, de la liberté d'expression, de la liberté de la presse, du droit à l'information, de l'intérêt général, de la transparence. Certains souhaiteraient qu'on limite strictement la violation du secret des affaires aux cas d'actions contre des concurrents, mais les choses sont beaucoup plus compliquées. Quant aux lanceurs d'alerte, ils font déjà l'objet d'une protection dans notre droit, avec la loi « Sapin 2 ». Le Conseil d'État dit bien dans son avis que nos textes contiennent déjà toute une série de dispositions conformes à la directive.

Monsieur le président, je suis soucieux. Nous avons commencé, ce matin, par une audition longue et passionnante. Nous devons désormais examiner deux textes, dont le second n'est pas moins intéressant que le premier. Sur le présent texte, nous aurons des questions à poser, amendement par amendement et alinéa par alinéa. Je n'y peux rien si le Gouvernement nous impose ce rythme de travail ! Le choix de procéder *via* une proposition de loi émanant d'un groupe est un artifice absolu, utilisé pour contourner l'obligation de l'étude d'impact.

**M. Philippe Bas, président.** – Nous allons tout faire pour essayer d'aboutir dans la matinée. Nous devons nous mettre en situation de présenter un texte en séance, tout en examinant chaque disposition de manière approfondie. Je pense néanmoins que nos chances de réussir dès ce matin sont bonnes !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il serait cohérent, me semble-t-il, que notre commission, sur le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude, que nous examinerons bientôt, demande à être saisie pour avis.

**M. Philippe Bas, président.** – C'est bien là mon intention.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Ce texte soulève des interrogations sur la notion de lanceur d'alerte. Le Défenseur des droits a été consacré protecteur des lanceurs d'alerte dans la loi « Sapin 2 ». Or les définitions présentes dans chaque texte ne sont pas identiques. Monsieur le rapporteur, avez-vous entendu le Défenseur des droits ?

Il convient de considérer que l'optimisation fiscale n'est pas un secret d'affaires. Je comprends la préoccupation qui consiste à protéger l'activité économique. Toutefois, les inquiétudes n'ont pas été levées sur tous les sujets liés à la liberté d'informer. Je pense notamment à la manière dont les tribunaux de commerce interprètent ladite liberté. L'adoption de ce texte pourrait être un moyen de renforcer un certain nombre de dispositions qui constituent aujourd'hui des obstacles lourds à la liberté d'informer. Je citerai une décision du tribunal du commerce de Paris, du 22 janvier 2018, qui ordonne aux éditions Croque Futur de retirer de leur site internet l'article du 10 janvier 2018 intitulé « Exclusif : Conforama serait placé sous mandat *ad hoc* », sous astreinte de 10 000 euros par jour de retard. Il me semble pourtant que ce type d'article relève absolument de la liberté d'informer. S'il existe, dans les dispositions législatives actuelles, des textes qui conduisent à bloquer cette liberté, il faudrait que nous nous saisissions de ce sujet.

Par conséquent, eu égard à la vitesse à laquelle nous sommes contraints d'examiner cette proposition de loi et aux inquiétudes soulevées concernant la liberté d'informer, il me semble que notre commission devrait créer une mission d'information sur la liberté d'informer face aux dispositions du code de commerce.

**M. Philippe Bas, président.** – Le bureau de la commission en délibérera au cours d'une prochaine réunion.

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS

##### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. Jacques Bigot.** – L'amendement COM-4 n'est pas purement rédactionnel : les mots choisis sont précis ; ils peuvent modifier une définition. Je souhaite donc que cet amendement soit présenté par notre rapporteur. Pourquoi remplace-t-on les mots « *l'ensemble des caractéristiques suivantes* » par les mots « *trois critères* » ? Ces trois critères doivent-ils seuls être remplis ?

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je souhaiterais obtenir un début de réponse à mes questions, d'autant que l'article 1<sup>er</sup> porte sur la définition de ce qui est protégé. Certes, le temps presse, mais je préférerais ne pas faire de la figuration...

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – La définition du secret est celle de la directive. Elle est certes perfectible, mais elle nous contraint. Ce sont les rédacteurs de la directive qui l'ont écrite.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – À quoi servons-nous, alors ?

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – À transposer cette directive ! Quant au débat métaphysique...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – ... il est important !

**M. Philippe Bas, président.** – Les débats métaphysiques m'intéressent aussi ! Néanmoins, l'intérêt des textes européens est que les mêmes règles s'appliquent dans tous les pays de l'Union européenne. Si nous nous distinguons sur un point qui relève du champ d'application même de la directive, c'est-à-dire la définition du secret, alors nous ne sommes plus en train de transposer, mais de faire une loi nationale, sans tenir compte des prescriptions du législateur européen.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – L'objet est de protéger le secret des affaires. La question qui me préoccupe est celle de la définition du secret des affaires ! Si la définition extensive et tautologique de la Commission européenne est intangible, je me tais. On peut même faire un vote bloqué !

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Cette définition a vingt-quatre ans : elle date de l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, annexé à l'accord instituant l'OMC de 1994. Si, métaphysiquement, quelque chose vous dérange dans les trois critères de la définition, on peut en discuter pendant des heures, mais ça ne changera rien !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – C'est l'enchaînement de ces critères qui m'interroge !

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Je réponds à M. Bigot : ce ne sont pas des caractéristiques, mais des critères. Il s'agit donc d'une précision, d'une clarification rédactionnelle.

*L'amendement COM-4 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Tous les secrets d'affaires n'ont pas une valeur commerciale. Dans le monde des entreprises numériques, il existe des secrets d'affaires – je ne citerai que les algorithmes – qui n'ont aucune valeur commerciale, mais dont la valeur économique, en revanche, est importante. Je détaille cette distinction dans l'objet de l'amendement COM-5 – M. Bigot appréciera. La valeur économique embrasse un champ beaucoup plus large que celui de la valeur commerciale ; j'ai donc préféré la première à la seconde.

**M. Jacques Bigot.** – Monsieur le rapporteur, ce faisant, vous quittez le domaine de la directive : vous surprotégez. Je ne sais ce qu'en pense M. Bonnacarrère au nom de la commission des affaires européennes, mais la directive parle bien de valeur commerciale, et non de valeur économique.

La fraude fiscale représente une valeur économique pour le banquier qui masque la liste de ses clients, pas une valeur commerciale ! Je comprends bien votre volonté d'extension, mais vous quittez le champ de la directive, ajoutez une protection supplémentaire et posez un nouveau problème. Le mot choisi n'est pas innocent.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Je vous renvoie, monsieur Bigot, à l'article premier de la directive : « les États membres peuvent prévoir une protection des secrets d'affaires contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites plus étendue que celle qui est requise par la présente directive ».

*L'amendement COM-5 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – L'amendement COM-6 supprime une mention non seulement inutile, mais source d'insécurité juridique, laissant croire que la simple mention du caractère confidentiel d'une information suffirait à justifier devant un juge que des mesures de protection raisonnables d'un secret des affaires auront été prises par son détenteur légitime.

**M. Jacques Bigot.** – Par rapport à la directive, le texte de la proposition de loi ajoute un élément : il suffirait à celui qui veut pouvoir être reconnu comme détenant un secret des affaires de déclarer le caractère confidentiel de l'information... Je pense que c'est une erreur. Il est ainsi démontré que votre travail, monsieur le rapporteur, est nécessaire. Nous soutiendrons cet amendement.

*L'amendement COM-6 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Nous passons à l'amendement **COM-7** : c'est l'un de nos points de divergence avec le texte issu de l'Assemblée nationale.

La directive présente un dispositif en trois temps : le détenteur légitime, l'obtention licite du secret des affaires, l'obtention illicite. Or, dans la proposition de loi, la notion de détention légitime est mélangée à celle d'obtention licite, la question de l'obtention illicite étant traitée séparément. On perd ainsi une part essentielle de la définition du détenteur légitime : celui qui a le contrôle du secret des affaires.

L'amendement **COM-7** remplace les alinéas 13 et 14 par la définition du détenteur légitime telle qu'elle est prévue dans la directive, à savoir « celui qui contrôle de façon licite le secret des affaires ». Est ainsi rétablie la « tripléte » de la directive.

**M. Jacques Bigot.** – Je reviens sur le protocole de saisine de la commission des affaires européennes. Cette dernière a donné un avis – elle a jugé que la transposition n'était pas une surtransposition. Cela étant, le texte que nous examinerons en séance sera celui de la commission des lois, donc pas celui qui a été examiné par M. Bonnacarrère. Il serait donc utile que notre collègue puisse se prononcer en séance non pas sur la transposition faite par l'Assemblée nationale, mais sur celle qui aura été faite par notre commission.

**M. Philippe Bas, président.** – Merci de ces observations, mais nous respectons nos procédures.

**M. Alain Richard.** – Nos textes et nos usages prévoient une consultation de la commission des affaires européennes, mais cette dernière n'est pas une commission permanente dotée d'un pouvoir législatif. Si nous suivions la proposition de M. Bigot, nous assimilerions la commission des affaires européennes à une commission permanente et législative ; or une telle décision, qui n'a été délibérée par personne, est au moins du niveau d'une loi organique.

*L'amendement COM-7 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – L'amendement **COM-8** précise les limites de l'obtention licite d'un secret des affaires par ingénierie inverse, comme le fait l'article 3 de la directive.

*L'amendement COM-8 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – L'amendement **COM-9** remédie à une incohérence de la proposition de loi concernant les mesures de protection du secret que son détenteur légitime doit mettre en place s'il veut pouvoir se prévaloir du dispositif légal de protection du secret des affaires. Il clarifie en outre le texte et le rend plus conforme à l'article 4 de la directive.

*L'amendement COM-9 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – En l'état actuel de sa rédaction, la proposition de loi assurerait une protection inférieure à celle prévue par la directive en cas de mise sur le marché d'un produit résultant d'une atteinte au secret des affaires. La suppression du mot « significative » prend ainsi tout son sens. L'amendement COM-10 assure donc la conformité de la proposition de loi à la directive.

**M. Jacques Bigot.** – Par rapport à la directive, votre proposition surprotège le secret des affaires. Nous ne sommes pas d'accord.

**M. Philippe Bas, président.** – C'est bien l'intention, parfaitement claire, de notre rapporteur.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Si l'on conserve le mot « significative », le texte n'est pas conforme à l'article 4 de la directive.

*L'amendement COM-10 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – La proposition de loi précise, de façon cohérente, que l'obtention, l'utilisation ou la divulgation d'un secret des affaires est illicite lorsqu'elle est le fait d'une personne qui savait ou aurait dû savoir que ledit secret avait été obtenu, directement ou indirectement, d'une autre personne qui l'utilisait ou le divulguait de façon illicite. Ce sont les mots « ou aurait dû savoir » que l'amendement COM-1 veut supprimer.

En tout état de cause, il appartient au juge, s'il est saisi d'une atteinte alléguée au secret des affaires, d'apprécier si la personne qui a utilisé un secret de façon illicite savait ou aurait dû savoir, compte tenu des circonstances, que l'obtention initiale du secret était illicite.

Ce type de formulation au conditionnel est connu du droit français, par exemple à l'article 2224 du code civil, lequel fixe la règle de droit commun de la prescription en matière civile : « Les actions personnelles ou mobilières se prescrivent par cinq ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer. »

De plus, cette formulation est expressément requise par l'alinéa 4 de l'article 4 de la directive. Avis défavorable sur cet amendement.

**M. Jacques Bigot.** – Cette suppression proposée par notre collègue Claude Raynal me paraît saine : elle évitera un contentieux important, notamment pour les lanceurs d'alerte. Écrire « la personne aurait dû savoir au regard des circonstances » plutôt que « la personne savait », c'est ouvrir un champ d'interprétation qui peut être extrêmement limitatif.

L'équilibre est à trouver entre la protection du secret des affaires et le droit à l'information ; une trop forte protection risquerait d'être dangereuse. Je pense à des alertes lancées à propos de produits infectés : certaines informations ont été obtenues dans des conditions que certains trouvent contraires au droit.

Notre collègue Raynal a raison de proposer cet amendement.

**M. Alain Richard.** – J’argumenterai en sens inverse. Il s’agit d’un texte pénal ; or on ne peut incriminer personne si le texte pénal n’a pas explicitement prévu un comportement sanctionnable.

La personne qui souhaite transgresser le secret des affaires aura tout loisir, devant le juge, pour dire qu’elle ne savait pas qu’elle avait telle ou telle obligation. Le juge doit avoir la capacité de contrebalancer cette allégation tactique injustifiée en répondant : compte tenu des circonstances, vous deviez le savoir !

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Il s’agit du code de commerce, pas du code pénal !

**M. Alain Richard.** – Mais cette décision a bien des conséquences pénales !

*L’amendement COM-1 n’est pas adopté.*

*L’amendement COM-11 est adopté.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – L’amendement COM-12 précise les contours des exceptions à la protection du secret des affaires et clarifie la proposition de loi, tout en respectant davantage le texte de la directive. Il redécoupe le texte en introduisant des articles du code spécifiques pour les journalistes, pour les lanceurs d’alerte et pour les représentants des salariés.

Le texte initial de l’alinéa 29 commençait par les mots : « Le secret des affaires n’est pas protégé... », introduisant une source de doute permanent sur les conséquences juridiques de cette absence de protection. Cette non-protection ne vaut que dans le cadre de l’exercice d’actions judiciaires spécifiques. Il était donc préférable d’écrire que le secret des affaires n’est pas opposable, plutôt que pas protégé, dans de tels cas.

**M. Jacques Bigot.** – Si nous prenions le temps d’examiner cet amendement, nous verrions que nous sommes au cœur de l’un des problèmes que pose la directive, sur lequel nous interpellent notamment des journalistes.

Ma remarque vaut aussi pour les deux amendements suivants : peut-être est-ce une proposition cohérente, mais vous restreignez, mon cher collègue...

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Non ! J’élargis et je renforce ! Démontrez-moi que je restreins !

**M. Jacques Bigot.** – Ma lecture est différente de la vôtre !

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Très différente !

**M. Jacques Bigot.** – Nous aurons ce débat en séance ; je me contente, ici, de dire que nous ne voterons pas ces amendements.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Je ne peux accepter qu’on dise que je restreins un droit alors que je le clarifie, le protège et l’encadre ! J’attends votre démonstration, monsieur Bigot !

*L’amendement COM-12 est adopté, ainsi que l’amendement COM-13.*

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – L'amendement **COM-14** renforce plus clairement la protection dont bénéficient les journalistes vis-à-vis du secret des affaires dans l'exercice de leurs fonctions d'information du public, *via* une rédaction plus explicite que celle de la directive.

**M. Jacques Bigot.** – Le texte de la proposition de loi protège l'exercice en général du droit à la liberté d'expression et de communication, y compris le respect de la liberté de la presse. Monsieur le rapporteur, vous réduisez cette mention à l'exercice de ce droit « par les journalistes, dans le cadre de leurs fonctions ». C'est beaucoup plus restrictif !

**M. Philippe Bas, président.** – Je partage cette interprétation. Telle est bien l'intention de notre rapporteur : que les journalistes ne soient protégés qu'en tant qu'ils exercent leurs fonctions, pas en dehors de leurs fonctions...

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – L'alinéa 31 ne vise que les journalistes ; qui d'autre pourrait-il viser, monsieur Bigot ? La liberté de la presse ne concerne que les journalistes.

**M. Jacques Bigot et Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Non !

**M. Philippe Bas, président.** – Il s'agit en effet, comme l'a dit M. Bigot, de bien circonscrire la protection des journalistes à l'exercice de leur activité professionnelle.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Nous sommes ici dans le code de commerce et non dans le champ de la loi du 29 juillet 1881, qui ne protège pas que les journalistes. La liberté d'informer ne se traite pas devant le tribunal de commerce.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Quoiqu'il arrive, cela se terminera peut-être au tribunal de grande instance. Cet amendement présente l'intérêt de préciser une disposition floue de l'alinéa 31. J'ai vu le syndicat national des journalistes (SNJ), qui n'était pas satisfait de la rédaction actuelle. D'où cette proposition, faite non pas pour restreindre, mais pour améliorer la prise en compte de leur profession. Cela dit, je suis prêt à retirer cet amendement...

**M. Philippe Bas, président.** – La loi de 1881 ne protège pas seulement les journalistes, mais aussi les directeurs de publication, avec des procédures pénales particulières. Pourrions-nous réfléchir encore une semaine, afin d'adopter cet amendement la semaine prochaine, moyennant un réexamen ?

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Je n'y vois pas d'objection. Nous pouvons travailler d'ici la semaine prochaine sur le sujet.

**M. Philippe Bas, président.** – Nous allons vous libérer, puisque vous avez une obligation incontournable.

**M. Christophe-André Frassa, rapporteur.** – Merci, je présente néanmoins l'amendement **COM-15**. L'alinéa 32 mêlait en une seule phrase le texte de la directive et celui de la loi « Sapin 2 ». Il nous est apparu beaucoup plus clair de séparer les deux régimes, pour protéger les lanceurs d'alerte sous ce double dispositif.

Pour répondre à M. Leconte, le Défenseur des droits nous a adressé une contribution écrite, pour souligner la disparité entre ces deux régimes. À ce stade, il n'y a pas

de réelle solution juridique que l'on puisse trouver dans les délais, la seule piste existante étant la proposition de directive sur les lanceurs d'alerte en cours d'élaboration.

Sur l'affaire Conforama que vous avez citée, monsieur Leconte, la cour d'appel a été saisie.

Les termes « y compris » figurant dans cet alinéa 32 pouvant faire l'objet d'une interprétation restrictive ou ampliative, il m'a paru plus clair de bien distinguer les deux possibilités, qui ne couvrent pas les mêmes champs d'application.

**M. Jacques Bigot.** – Merci pour ces précisions. Vous avez raison. Il convient toutefois de considérer l'amendement suivant **COM-2** de M. Raynal. L'ajout de la condition de bonne foi auquel procède votre amendement ne me paraît pas nécessaire et peut mettre en difficulté celui qui a voulu protéger l'intérêt général.

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

**M. Philippe Bas, rapporteur, en remplacement de M. Christophe-André Frassa.** – Néanmoins, s'il le fait de mauvaise foi, il y a là une intention maligne qu'il n'y a pas lieu de protéger.

**M. Jacques Bigot.** – Puisque vous ne prenez pas en considération l'amendement COM-2, je m'abstiens sur l'amendement COM-15.

*L'amendement **COM-15** est adopté.*

*L'amendement **COM-2** devient sans objet.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement **COM-16 supprime** des mentions inutiles à la fin de l'alinéa 33.

*L'amendement **COM-16** est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement **COM-3**, qui part d'une bonne intention mais est inutile, car des données personnelles ne peuvent pas être considérées juridiquement comme des secrets d'affaires.

*L'amendement **COM-3** n'est pas adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement **COM-17** précise les règles de prescription en matière d'action civile relative à une atteinte au secret des affaires, ainsi que le prévoit l'article 8 de la directive.

*L'amendement **COM-17** est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement de codification et de précision **COM-18** concerne les mesures provisoires ou conservatoires déterminées par décret en Conseil d'État, que pourra prendre le juge.

*L'amendement **COM-18** est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement **COM-19** supprime le renvoi au terme inapproprié de redevance relevant du droit de la propriété industrielle, inapplicable en matière de protection du secret des affaires.

*L'amendement COM-19 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement **COM-20** harmonise les règles d'indemnisation des différents chefs de préjudice en cas d'atteinte au secret des affaires avec celles prévues par le code de la propriété intellectuelle en cas de contrefaçon, dont elles sont manifestement inspirées, afin d'éviter tout risque de jurisprudence divergente.

*L'amendement COM-20 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement **COM-21** supprime l'amende civile spécifique destinée à sanctionner les personnes qui engageraient abusivement une action relative à une atteinte au secret des affaires.

L'amende prévue par le code de procédure civile en cas de procédures abusives, qui serait de toute façon applicable, n'est presque jamais prononcée par les juges. Les montants envisagés soulèvent un problème de constitutionnalité au regard du droit au recours, mais aussi du principe de proportionnalité des peines.

**M. Philippe Bonnacarrère.** – La commission des affaires européennes ne revendique aucunement d'écrire la loi à la place des commissions permanentes et elle s'en tient aux propositions de résolution qui peuvent être adoptées par le Sénat.

Néanmoins, cet amendement risque de rompre l'équilibre du texte issu du double travail du Parlement européen et de l'Assemblée nationale, en supprimant une clause dite « anti-bâillon », prévoyant un dispositif de sanction spécifique applicable au titulaire ou prétendu titulaire de secrets des affaires qui engagerait une action abusive à l'encontre de celui qui procéderait à leur révélation.

Adopter cet amendement serait contre-productif : il pourrait être considéré comme attentatoire à la liberté d'information. De plus, l'article 700 du code de procédure civile n'établit pas à proprement parler une amende civile, mais une prise en charge des frais qui ne sont pas compris dans les dépens. Les tribunaux prononcent en continu des condamnations sur le fondement de cet article. Cela n'a rien d'exceptionnel. Ce dispositif d'amende civile sera perçu comme protecteur de la liberté d'information.

Je n'y vois de surcroît aucune inconstitutionnalité. L'alinéa 71 de cet article plafonne cette amende à 20 % des dommages et intérêts et sinon à 60 000 euros ; dans le cadre de l'appréciation des tribunaux, ce contrôle de l'autorité judiciaire met à l'abri de toute critique constitutionnelle.

Je vous invite donc à rejeter cet amendement, portant atteinte à l'équilibre, élaboré au fur et à mesure de l'élaboration de ce texte par le Parlement européen puis par l'Assemblée nationale, entre la protection du secret des affaires et la liberté d'information.

**M. François Pillet, président.** – Nous faisons du droit provisoire, puisque le projet de réforme de la responsabilité civile contient d'importantes dispositions sur les amendes civiles. Cela dit, faire du droit provisoire ne nous empêche pas de faire du droit...

**M. Jacques Bigot.** – Nous sommes là au cœur du problème posé par ce texte : protéger le secret des affaires, ce qui est économiquement nécessaire, et en même temps veiller au respect de la liberté de la presse et à la possibilité d’informer, les organes de presse craignant la multiplication des poursuites judiciaires. S’exposer à ces procès coûte très cher. Même s’ils remportent ces contentieux, c’est un frein évident. D’où le danger de remettre en cause le dispositif adopté par l’Assemblée nationale. Je rejoins les propos de M. Bonnacarrère : il faut préserver cet équilibre. Si cet amendement n’est pas retiré, nous voterons contre.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Merci d’avoir ouvert ce débat, en tant que membre de la commission des lois, et non en tant que représentant de la commission des affaires européennes. Le Parlement européen n’a jamais délibéré sur ce dispositif de sanction des procédures dilatoires ou abusives, qui résulte d’une initiative de l’Assemblée nationale. Vous pourriez donc le critiquer au nom de la commission des affaires européennes, puisqu’il ajoute à la directive, sans venir de l’Europe...

Je suis assez fermement en désaccord avec votre position sur la question constitutionnelle. Par une décision du 27 octobre 2017, dans une situation comparable, le Conseil constitutionnel a censuré une sanction potentiellement disproportionnée, et sans lien avec la nature du comportement qu’on voulait sanctionner. Le montant de l’amende est ici calculé en proportion de celui des dommages et intérêts. Je comprends qu’il y aura une réflexion pour empêcher une entreprise de mauvaise foi d’entraver un lanceur d’alerte ou un journaliste qui veut divulguer des informations, en étant, lui, de bonne foi, mais le moyen employé ici me paraît inconstitutionnel.

Monsieur Bonnacarrère, précisons qu’il existe deux dispositions du code de procédure civile : l’article 700, que vous avez mentionné, concernant les frais ; je faisais référence à l’article 32-1, qui prévoit des amendes civiles pour procédure abusive qui, elles, ne sont presque jamais prononcées.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Ne nous cachons pas derrière notre petit doigt ! Nous allons voter dans un instant un article central, et nous discuterons en séance des fameuses « procédures bâillons ». Arrêtons de croire que tout le monde est pur, dénué d’intention de faire pression sur la presse. Tout le monde connaît ces émissions qui ont fait l’objet de procédures, avec des demandes financières considérables, pour amener à une forme d’autocensure. Ne nous masquons pas derrière des prétextes juridiques !

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Il faudrait un jour que nous cessions nous-mêmes de considérer que des objections constitutionnelles sont des prétextes juridiques ! La Constitution, ce sont nos droits fondamentaux et nous sommes dans notre mission, à la commission des lois, quand nous disons qu’une disposition est inconstitutionnelle, parce que nous avons à protéger les droits fondamentaux.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – C’est au Conseil constitutionnel de le dire et il ne s’en prive pas !

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – En ultime recours !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Comment anticiper des décisions qui sont tellement insaisissables ? Je ne me risquerais pas à imaginer ce qu’elles seraient. L’acharnement juridique est un vrai problème : il y a des spécialistes et l’on ne peut rien dire

concernant leurs pratiques qui ne finisse devant le tribunal ! Il s'agit de museler les critiques par des pénalités qui sont loin d'être négligeables.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Je le répète, le Conseil constitutionnel n'est que l'ultime rempart de la protection des droits fondamentaux. Veillons nous-mêmes au respect de la Constitution, qui, loin d'être un chiffon de papier, est l'essentiel, dans un État de droit et en démocratie.

*L'amendement COM-21 est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement **COM-22 rectifié** est de précision rédactionnelle.

*L'amendement COM-22 rectifié est adopté.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement **COM-23** précise les modalités selon lesquelles le juge peut donner droit à une demande de protection d'une pièce au titre du secret des affaires au cours d'une procédure judiciaire.

*L'amendement COM-23 est adopté ainsi que les amendements COM-24, COM-25 et COM-26.*

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – L'amendement **COM-27** instaure un délit spécifique d'espionnage économique, dénommé « détournement d'une information économique protégée ». Seraient prévues des peines complémentaires et des peines applicables aux personnes morales.

Ce délit est d'une portée plus dissuasive que la simple action civile à l'égard de certains intérêts économiques étrangers cherchant à se procurer de façon illicite des informations protégées détenues par des entreprises françaises. Les incriminations pénales existantes ne suffisent pas.

**M. Philippe Bonnacarrère.** – C'est le second amendement ayant une influence assez forte sur l'équilibre de ce texte. Je suis très réservé sur la création d'un tel délit. Ce n'est pas une surtransposition, puisque la directive a explicitement prévu la possibilité pour les États qui le souhaitent de créer un outil pénal.

Je suis très dubitatif quant à la demande des milieux économiques eux-mêmes d'introduire une pénalisation complémentaire de la vie économique. Celle-ci utilise les procédures civiles, indemnitaires, commerciales, mais les procédures pénales sont beaucoup plus longues.

Puisque nous devons faire du droit de bonne qualité, créer une infraction pénale avec une définition aussi peu robuste – euphémisme ! – que celle d'avantage de nature économique me paraît assez dangereux.

Je ne vous cache pas que cette création sera clairement perçue par tout notre environnement comme un renoncement à l'équilibre qui avait été recherché entre la protection du secret des affaires et la liberté d'information. On va introduire dans le débat, fût-ce pour de bons motifs, une inquiétude chez ceux qui estiment justifié de rompre le secret des affaires.

Autant un dispositif civil très robuste me paraît parfaitement adapté, autant la prudence s'impose : si nous ne légiférons pas pour l'opinion publique, celle-ci ne manquera pas d'interpréter négativement une telle mesure.

**M. Jacques Bigot.** – Tel qu'il est formulé, ce délit ne mettra pas en difficulté les lanceurs d'alerte ni les journalistes. Cet article est jusqu'à présent entièrement inséré dans le code de commerce, afin de protéger l'entreprise contre des concurrents déloyaux. On va rajouter du droit pénal dans le monde économique, ce sur quoi je suis assez réservé, et l'on ouvre, ce faisant, un champ de débats compliqués devant le juge pénal, alors que devant le tribunal de commerce, l'entreprise pourra être condamnée à de lourds dommages et intérêts. Je recommande une extrême prudence sur cette nouvelle disposition pénale.

**M. Philippe Bas, rapporteur.** – Comme président, cette année, de la délégation parlementaire au renseignement, je puis vous assurer que tous les services de renseignement français et tous les ministères concernés, ceux de l'économie, de la défense ou de l'énergie, témoignent de l'agressivité sans précédent des comportements d'espionnage économique et de la fragilité relative de nos entreprises, face à une concurrence qui utilise tous les moyens pour mettre en péril leurs secrets, je dis bien tous les moyens.

Cette rédaction écarte toute poursuite pour les lanceurs d'alerte, puisque seuls peuvent être poursuivis ceux qui retirent un avantage de nature exclusivement économique. Il y a un intérêt national fort à la création de ce délit, qui sera un instrument de protection de nos entreprises dans le climat de compétition exacerbée qu'elles connaissent.

Monsieur Bonnacarrère, si nous devons reprendre tous les équilibres trouvés à l'Assemblée nationale, nous n'aurions plus qu'à voter conformes tous les textes ! Nous avons notre propre conception de l'équilibre à atteindre et cet amendement renforce cet équilibre.

*L'amendement COM-27 est adopté.*

#### ***Intitulé de la proposition de loi***

**M. Philippe Bas, président.** – Par cohérence, je vous propose de modifier l'intitulé de la proposition de loi.

*L'amendement COM-28 est adopté.*

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

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b> <b>Mise en place d'un régime général de protection du secret des affaires en matière civile</b>			
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	4	Clarification rédactionnelle	<b>Adopté</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	5	Extension du secret des affaires à l'ensemble des informations ayant une valeur économique et pas seulement commerciale	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	6	Suppression d'une mention inutile source d'insécurité juridique	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	7	Distinction entre les notions de détention légitime et d'obtention licite d'un secret des affaires	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	8	Limitation contractuelle de l'obtention licite d'un secret des affaires par ingénierie inverse	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	9	Clarification des conditions d'obtention illicite d'un secret des affaires	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	10	Suppression d'une disposition non conforme à la directive	<b>Adopté</b>
M. RAYNAL	1	Modification rédactionnelle	<b>Rejeté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	11	Cohérence rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	12	Clarification des cas d'inopposabilité du secret des affaires et préservation ultérieure de sa confidentialité	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	13	Précision rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	14	Clarification de l'exception au secret des affaires concernant les journalistes	<b>Retiré</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	15	Clarification de l'exception au secret des affaires concernant les lanceurs d'alerte	<b>Adopté</b>
M. RAYNAL	2	Suppression du critère de bonne foi dans l'exercice du droit d'alerte prévu par la directive	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	16	Suppression de mentions inutiles	<b>Adopté</b>
M. RAYNAL	3	Exception au secret des affaires en matière de protection des données personnelles	<b>Rejeté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	17	Règles de prescription en matière d'action civile relative à une atteinte au secret des affaires	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	18	Codification et précision concernant les mesures provisoires ou conservatoires	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	19	Précision rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	20	Harmonisation des règles d'indemnisation des préjudices en cas d'atteinte au secret des affaires et en cas de contrefaçon	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	21	Suppression de l'amende civile en cas de procédure abusive concernant une atteinte au secret des affaires	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	22 rect.	Précision rédactionnelle	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	23	Clarification des modalités de préservation d'un secret des affaires lors des procédures judiciaires	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	24	Clarification des modalités de préservation d'un secret des affaires lors des procédures judiciaires	<b>Adopté</b>
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	25	Renvoi à un décret en Conseil d'État pour fixer les conditions d'application du régime de protection du secret des affaires	<b>Adopté</b>
<b>Article 1<sup>er</sup> ter</b> <b>Protection du secret des affaires devant les juridictions administratives</b>			
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	26	Coordination	<b>Adopté</b>
<b>Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> ter</b>			
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	27	Instauration d'un délit de détournement d'une information protégée au titre du secret des affaires à des fins exclusivement économiques	<b>Adopté</b>
<b>Intitulé de la proposition de loi</b>			
<b>M. FRASSA, rapporteur</b>	28	Simplification et clarification	<b>Adopté</b>

### **Proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Arnaud de Belenet.** – Nous siégeons sans discontinuer depuis trois heures et quart : il est 12 h 15 et je dois quitter cette réunion, où mon groupe ne sera plus représenté, ainsi que d'autres groupes. Pourrions-nous reprendre nos travaux vers 18 heures ?

**M. Philippe Bas, président.** – J'aimerais pouvoir vous donner satisfaction, mais quelle que soit la solution retenue, elle présentera des inconvénients. Nous sommes à un horaire où il est convenable et habituel de siéger. Beaucoup de collègues m'ont signalé leurs difficultés à revenir ce soir. Essayons donc d'aller jusqu'au bout de ce texte, qui porte sur un sujet que nous avons examiné en détail en février 2017.

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – En effet, le sujet n'est pas nouveau. Cette proposition de loi du député Richard Ferrand et de plusieurs de ses collègues, adoptée le 30 janvier dernier par l'Assemblée nationale, est relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République – dite loi NOTRe – a prévu le transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération, au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Ce transfert suscite des inquiétudes légitimes chez les élus locaux, comme nos collègues et anciens collègues Mathieu Darnaud, Pierre-Yves Collombat, Michel Mercier et René Vandierendonck l'avaient relevé dans le cadre de la mission de contrôle et de suivi des dernières lois de réforme territoriale, mise en place par notre commission des lois en novembre 2015.

Pour tenter de répondre à ces inquiétudes, le Sénat a adopté, à l'unanimité, la proposition de loi de nos collègues Bruno Retailleau et Philippe Bas, qui prévoyait le maintien de ces deux compétences dans les compétences optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération. C'était le 23 février 2017. Lors de son examen par l'Assemblée nationale, le 12 octobre 2017, et malgré le soutien du rapporteur de la commission des lois, Fabrice Brun, et de l'ensemble des groupes politiques, à l'exception du groupe majoritaire, cette proposition de loi a fait l'objet d'un renvoi en commission. Pourtant, comme au Sénat, les débats à l'Assemblée nationale ont mis en exergue les difficultés spécifiques rencontrées dans certains territoires, en particulier de montagne ou en zone rurale, où le périmètre de l'intercommunalité ne permet pas toujours d'envisager une gestion efficace à la suite du transfert de ces compétences à l'horizon 2020.

Dans ce contexte et dans le cadre de la Conférence nationale des territoires, un groupe de travail de huit députés et de huit sénateurs a été constitué auprès de Jacqueline Gourault, ministre auprès du ministre d'État, ministre de l'intérieur, pour présenter des propositions consensuelles en vue de répondre à ces difficultés. Ces travaux ont conduit au dépôt puis à l'adoption de la proposition de loi de l'Assemblée nationale que nous sommes appelés à examiner.

La philosophie sur laquelle repose cette proposition de loi est différente de celle du texte adopté par le Sénat à l'unanimité le 23 février 2017. En effet, alors que la proposition de loi sénatoriale maintenait « l'eau » et « l'assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes et d'agglomération, en laissant aux élus locaux le soin de décider l'opportunité d'un tel transfert, au nom du principe de subsidiarité, la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale conserve le principe du transfert de ces deux compétences, mais en aménage le calendrier pour les seules communautés de communes.

La proposition de loi est composée de trois articles.

L'article 1<sup>er</sup> permet à des communes membres d'une communauté de communes n'exerçant pas les compétences « eau » et « assainissement », à la date de publication de la loi, à titre optionnel ou à titre facultatif, de différer leur transfert à la condition que ces communes représentent au moins 25 % des communes membres et 20 % de la population de l'intercommunalité. Dans ce cas, le transfert obligatoire interviendrait au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2026, au lieu du 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Ce dispositif s'inspire de celui prévu à l'article 136 de la loi ALUR qui permet à des communes de s'opposer au transfert de la compétence « élaboration du plan local d'urbanisme » à l'intercommunalité à fiscalité propre dont elles sont membres. Contrairement à celui-ci, le dispositif proposé par l'article 1<sup>er</sup> permet aux communes membres d'obtenir un simple report du transfert, et non d'y faire obstacle, afin de laisser un délai supplémentaire

aux élus locaux pour l'organiser. En revanche, ce dispositif ne s'appliquerait pas aux communes membres des communautés d'agglomération, au motif que 70 % d'entre elles ont déjà bénéficié du transfert de ces deux compétences et que les 30 % restantes demanderaient le maintien du *statu quo*, selon Mme Chalas, rapporteure de la commission des lois de l'Assemblée nationale, que j'ai rencontrée.

L'article 2 prévoit, outre des coordinations, l'inclusion de la gestion des eaux pluviales et celle des eaux de ruissellement des zones urbaines au sein de la compétence « assainissement », pour toutes les catégories d'intercommunalités.

L'inclusion des eaux pluviales dans la compétence « assainissement » se prévaut d'une jurisprudence du Conseil d'État relative aux compétences des communautés urbaines. Toutefois, ce rattachement ne va pas de soi pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, et soulève des difficultés, tant juridiques que techniques.

Tout d'abord, la décision du Conseil d'État du 4 décembre 2013 sur laquelle se fonde l'analyse du Gouvernement et de la majorité de l'Assemblée nationale est antérieure à la loi NOTRe, et n'apporte pas un éclairage suffisant et pertinent sur la portée de ses dispositions.

Ensuite, le cas d'espèce à l'origine de cette décision s'applique à un contexte particulier : la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole était dotée d'un réseau unifié de collecte des eaux usées et des eaux pluviales. En outre, rien n'indique que le Conseil d'État, dans sa décision, ait rattaché la compétence « gestion des eaux pluviales » à l'« assainissement » plus qu'à la compétence « eau » puisqu'il l'attribue à l'« eau et assainissement » dans sa globalité.

Par ailleurs, le service public de gestion des eaux pluviales urbaines est distinct de celui de l'assainissement. Et les articles du code général des collectivités territoriales relatifs au service public de l'assainissement ne font référence qu'aux eaux usées et non aux eaux pluviales.

Enfin, la nature et le régime juridique de ces deux services publics sont différents : la gestion des eaux pluviales urbaines correspond à un service public administratif (SPA), dont le financement repose sur le budget général de la collectivité compétente, aucune recette spécifique ne lui étant attribuée ; le service public de l'assainissement est un service public industriel et commercial (SPIC), financé, à ce titre, par un budget annexe, équilibré par les redevances acquittées par les usagers.

Enfin, le rattachement de la gestion des eaux pluviales dans les zones urbaines à l'« assainissement » soulève également des difficultés techniques. Si, dans certains territoires, il existe une cohérence entre les réseaux d'assainissement et les réseaux d'eaux pluviales, dans d'autres, la gestion des eaux pluviales peut être plus efficacement assurée en lien avec d'autres compétences, comme la gestion de la voirie, laquelle peut relever d'autres échelons territoriaux, tels les départements, mais aussi la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations – la Gemapi –, la gestion des espaces verts ou encore l'urbanisme. Selon des données de l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement de 2008, les réseaux séparatifs représenteraient environ les deux tiers des réseaux, le tiers restant étant des réseaux unitaires qui tendent à se réduire.

Le rattachement de la gestion des eaux de ruissellement à l'« assainissement », apparaît tout aussi injustifié. Les difficultés soulevées précédemment s'appliquent également. Sous couvert de précision et de coordination avec la jurisprudence du Conseil d'État, la proposition de loi dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée va au-delà, en rattachant, sans le justifier, la gestion des eaux de ruissellement à la compétence « assainissement ». Or il n'en est rien puisque le Conseil d'État n'a pas abordé la question du rattachement des eaux de ruissellement à l'assainissement et s'est prononcé uniquement sur celle des eaux pluviales. Lors de l'examen de la loi du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités locales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, notre rapporteur, Mathieu Darnaud, s'était interrogé sur le rattachement de la gestion des eaux de ruissellement à la Gemapi. Notre commission, à son initiative, avait finalement opté pour le financement d'actions y concourant par la taxe Gemapi, mais la commission mixte paritaire n'a hélas pas retenu cette disposition.

Enfin, l'article 3 vise à assouplir les règles de représentation-substitution des communes au sein des syndicats exerçant les compétences « eau » et « assainissement », et à permettre aux syndicats regroupant deux intercommunalités à fiscalité propre de bénéficier de ce dispositif. Cet assouplissement bienvenu permet de préserver de nombreux syndicats existants et d'assurer la continuité des services rendus aux usagers. Cette disposition est très attendue par les élus locaux.

**M. Philippe Bas, président.** – Nous avons effectivement adopté une proposition de loi à l'unanimité, puis l'Assemblée nationale a décidé d'un renvoi en commission pour ne pas avoir à en délibérer. À l'approche du Congrès des maires, en lien avec la ministre Jacqueline Gourault, une nouvelle proposition de loi a été déposée à l'Assemblée nationale. Nous avons subi un double affront : premièrement, le texte du Sénat n'a pas été discuté ; deuxièmement, une proposition de loi d'origine gouvernementale a été adoptée d'abord par l'Assemblée nationale, alors que les projets de loi relatifs aux collectivités territoriales sont déposés en premier lieu sur le Bureau du Sénat.

Je suis prêt à passer sur ce contexte général. Encore faudrait-il que le texte adopté par l'Assemblée nationale fût compatible avec nos propres attentes, qui ne sont que le reflet de celles des élus locaux de notre pays, dont la plupart ne refusent pas par principe le transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes mais, avec des arguments tout à fait pertinents, veulent que ce transfert ne soit qu'optionnel. En outre, nous avons voté ce que les technocrates appellent la « sécabilité », c'est-à-dire la possibilité pour les communes de transférer l'« assainissement », tout en conservant la gestion des eaux pluviales. Enfin, nous avons élargi ces dispositions aux « fausses » communautés d'agglomération qui découlent de la loi NOTRe et qui sont en réalité composées de communes rurales – j'en connais une dont la ville principale compte 9 000 habitants ! Le texte que nous examinons ne permet pas à ces communautés d'agglomération rurales de bénéficier d'un assouplissement pour le transfert de ces compétences.

J'ai pris l'attache de la ministre pour évoquer ce sujet, j'ai essayé de la convaincre, elle m'a opposé sur la plupart de mes questions une fin de non-recevoir.

Dans ces conditions, la proposition de notre rapporteur, consistant à réintroduire la proposition de loi sénatoriale adoptée en février 2017, à l'unanimité, dans le présent texte, est la meilleure solution. Si nous nous contentons de modifier le texte adopté par l'Assemblée nationale, nous ne parviendrons de toute façon à aucun accord.

**M. Mathieu Darnaud.** – J’ajouterais un troisième affront. Nous avons, dans un esprit consensuel et qui se voulait constructif, accepté la démarche proposée par la ministre, laquelle souhaitait que des sénateurs et des députés se retrouvent pour converger, en essayant d’épouser au maximum les problématiques posées dans le texte adopté à l’unanimité par le Sénat. Le Gouvernement devait déposer un texte censé se rapprocher du nôtre à l’issue de ces deux mois d’échanges... Quelle ne fut pas notre surprise de voir, non pas un projet de loi déposé par le Gouvernement, mais une proposition de loi des députés MM. Ferrand et Fesneau d’origine gouvernementale et je m’associe pleinement à vos propos, Monsieur le Président !

Sur le fond, notre volonté était de répondre à une problématique largement partagée, non issue d’un petit comité, parce qu’elle découle des lois de réforme territoriale. Nous avons visité, et Pierre-Yves Collombat pourra le confirmer, la plupart des territoires de France. La première préoccupation des maires, des élus municipaux et intercommunaux était cette question du transfert des compétences « eau » et « assainissement ». C’est pourquoi nous avons adopté à l’unanimité la proposition de loi de MM. Retailleau et Bas qui tentait de répondre aux inquiétudes des élus locaux. C’était d’ailleurs le dernier de la précédente législature.

Dans mon département, dont la préfecture, Privas, compte 8 300 habitants, nous avons une communauté d’agglomération, avec une petite problématique péri-urbaine, mais surtout une problématique essentiellement rurale. Le contournement dont nous avons fait l’objet n’est pas très vertueux. Nous avons examiné parallèlement le texte sur la compétence Gemapi, à laquelle Pierre-Yves Collombat a souhaité rattacher la gestion des eaux de ruissellement. Le Gouvernement et la rapporteure de l’Assemblée nationale nous avaient promis la remise d’un rapport du Gouvernement au Parlement dans les deux mois, soit en février 2018, en vue de l’examen du futur texte présenté par le Gouvernement sur l’« eau » et l’« assainissement », que nous sommes en train d’examiner. Or ce rapport n’est toujours pas déposé et l’examen est bien avancé.

Il eût été normal que le texte voté à l’unanimité au Sénat y revînt, vous avez bien fait de le rappeler. Passons sur la perte de temps : ici même, dans cette salle Clemenceau, le 17 juillet dernier, le président de la République, lors de la Conférence nationale des territoires, déclarait, en réponse à l’interpellation du président du Sénat, et en présence de François de Rugy, que ce texte serait inscrit à l’ordre du jour prioritaire de l’Assemblée nationale. Plutôt que d’adopter un renvoi en commission, il eût été beaucoup plus rapide de reprendre le texte du Sénat, quitte à l’amender au regard des conclusions de notre groupe de travail. Oui, nous sommes face à un double, voire un triple affront, par rapport aux usages parlementaires notamment. La proposition de notre rapporteur a vocation à être plébiscitée.

**M. Philippe Bas, président.** – Puis-je considérer que votre intervention vaut pour l’examen des amendements ? Et je vous demande, mes chers collègues, d’être aussi synthétiques que possible, sur ce sujet bien connu de nous tous, afin d’adopter la proposition de loi modifiée avant de nous séparer, car nous ne savons pas à quelle heure la séance de cet après-midi va se terminer ni combien de nous pourront être présents à l’issue.

**Mme Laurence Harribey.** – Je suis d’autant plus sensible à votre conseil que je ne pourrai pas me libérer en fin de journée ! Sur la forme, nous pouvons être tous d’accord sur ce qui vient d’être dit. Sur le fond, il s’agissait de rationaliser l’exercice des compétences « eau » et « assainissement » pour rendre un meilleur service aux usagers ; de disposer des infrastructures nécessaires pour la qualité de l’eau, sachant que chaque exemple peut être

confronté à un contre-exemple localement, enfin, de prendre en compte la totalité du cycle de l'eau.

La méthode du groupe de travail n'était pas inintéressante. Sa conclusion était que le niveau intercommunal était pertinent mais devait donner lieu à des assouplissements nécessaires. Le texte y répond partiellement, avec : un délai supplémentaire, de huit ans à compter de cette année, pour préparer le transfert de ces compétences ; le refus de ces transferts par la minorité de blocage, qui a donné des résultats pour les plans locaux d'urbanisme ; l'assouplissement du dispositif de représentation-substitution pour les syndicats mixtes qui rassembleraient deux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Il y a aussi des améliorations insuffisantes, d'où nos amendements portant sur deux problèmes soulignés par notre collègue : l'extension du dispositif de la minorité de blocage aux communautés d'agglomération, puisqu'elles sont beaucoup plus nombreuses que nous l'imaginions lors du débat sur la loi NOTRe et beaucoup d'entre elles relèvent d'une problématique essentiellement rurale ; la « sécabilité » entre « assainissement » et « gestion des eaux pluviales », qui n'est pas si technocratique sur le terrain...

Donnons du sens au pragmatisme et répondons aux enjeux des territoires : nous pouvons faire évoluer ce texte de manière satisfaisante. S'il devait y avoir un retour au texte de 2017 que nous avons voté, nous en tirerions ensuite les conséquences.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je veux simplement revenir sur la commission mixte paritaire de la loi NOTRe. Nos amis députés ont dit : « il faut que l'unification des compétences des communautés de communes soit faite en 2018 ». Nous avons sauté au plafond, en répondant : « chers amis, vous ne connaissez pas la réalité ! » Pour arriver à cette compétence unique, il faut d'abord établir un diagnostic, regarder l'état des réseaux, puis mener de grandes discussions, parce qu'il y a Suez, Véolia, avec les concessions, les affermage... Nous avons donc proposé la date de 2020, tout en prévenant que nous serions obligés de légiférer à nouveau. Par conséquent, les choses étant ce qu'elles sont, nous avons en effet voté la proposition de loi de M. Retailleau, de manière unanime, parce que le recours à une compétence optionnelle était la moins mauvaise solution, face à cette échéance impossible de 2020. Je partage tout ce que vous avez exposé, Monsieur le président, notamment sur la procédure.

Je suis allé voir Jacqueline Gourault, lui rappelant qu'elle avait voté ce texte avec nous. Cette date de 2026 nous donne huit ans supplémentaires pour préparer les transferts, le temps de faire du travail sérieux, avec les garanties qui ont été exposées. La solution nous paraît acceptable et nous la défendrons si elle est adoptée par le Sénat. Elle tient la route...

**Mme Catherine Di Folco.** – Non.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – ... pour aller vers une cohérence nécessaire. Sinon, nous soutiendrons la position du Sénat, si elle consiste à revenir à celle de 2017. Sur les amendements qui vont dans ce sens, nous nous abstenons et, pour le vote final, nous voterons pour.

**M. Philippe Bas, président.** – C'est très clair.

**Mme Françoise Gatel.** – Je soutiens votre brillante plaidoirie, Monsieur le Président, et celle de Mathieu Darnaud. Nous sommes face à une nouvelle métastase de la loi NOTRe.

Le sujet a été très mal engagé, et la situation s'est aggravée. Quelle que soit la justesse du choix que nous avons fait, reconnaissons que le monde a changé. Certains, du « nouveau monde » – pardonnez-leur, ils ne savent pas ce qu'ils font ! – nous mettent dans des difficultés énormes.

Le groupe UC considère majoritairement qu'il est inacceptable d'avoir fait d'un sujet technique une sorte d'OVNI, en tout cas un objet politique détérioré et inefficace. Je serais ravie que nous puissions croire qu'il sera suffisant de revoter le texte de février 2017. Mais je m'interroge sur l'atterrissage final. J'en ai discuté avec des élus locaux et notamment des représentants de l'Association des Maires de France, en sachant que les élus n'ont pas une position unique, ce qui ajoute à la difficulté. Sans renoncer à l'efficacité qui nous est chère, nous pourrions être favorables au texte qui invente une minorité de blocage – curieuse façon de construire un esprit communautaire, certes, preuve que l'on ne sait plus à quel saint se vouer ! Restent la question de la gestion des eaux pluviales, et celle de l'élargissement du dispositif proposé aux communautés d'agglomération. Au pire, il faut préférer le moins pire... Nous voterons contre l'amendement du rapporteur, je plaide coupable, car son travail est excellent et j'en suis désolée. Nous verrons comment les choses avanceront dans l'hémicycle.

**M. Alain Marc.** – Il est désolant de constater que des gens qui fustigeaient « l'ancien monde » se comportent ainsi ! Nous avons un texte excellent, très pragmatique, technique. Il était inutile d'inventer quelque chose pour montrer une prééminence. À tout pêcheur miséricorde ! Ce sujet sera au cœur des campagnes électorales pour les élections municipales, en mars 2020 s'il n'y a pas de report. J'aurai quelques amendements pragmatiques, mais je voterai la proposition de notre rapporteur. Notre excellent texte aurait pu être voté conforme par l'Assemblée nationale et ainsi directement appliqué...

**M. Loïc Hervé.** – Je fais mien le propos de Françoise Gatel au nom du groupe UC et je voterai en conséquence. J'entends la litanie des regrets. Je fais partie des quarante-neuf sénateurs qui n'ont pas voté la loi NOTRe et je m'en honore aujourd'hui, comme Sophie Joissains. Nous en payons encore aujourd'hui les conséquences. Je regrette néanmoins les conditions de notre débat de ce matin. Nous sommes très sollicités par les élus locaux sur ce sujet et, après quatre heures de débat, nos rangs sont clairsemés. Nous avons un devoir d'exemplarité et de pédagogie. Oui, je le regrette, même si nos collègues qui ont dû partir ont de bonnes raisons, il est fâcheux de délibérer dans ces conditions, car nous voulons faire un travail législatif de grande qualité. Nous, centristes, sommes présents, mais l'ensemble de nos collègues devraient participer à notre discussion sur ces questions si importantes. Les comptes rendus de notre commission sont publics et lus par les élus locaux. Je tenais à ce que mes propos y figurent.

**M. Philippe Bas, président.** – Oui, je déplore que la saturation de l'agenda parlementaire n'ait pas permis d'étaler sur plusieurs séances l'examen de l'ensemble de ces textes et l'audition de Mme Hazan ; je regrette aussi que tous nos collègues n'aient pas pu rester jusqu'à la fin de cette matinée de travail, tout en remerciant les présents.

**Mme Nathalie Delattre.** – N'oublions pas de remercier le rapporteur pour la qualité de son travail. Nous avons tous en mémoire la manière dont le transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération a été intégré à la loi NOTRe, ainsi que les affronts que vous avez rappelés, Monsieur le Président. Nous avons tous été sollicités par les maires, très inquiets de l'échéance de 2020 ; celle de 2026 semble plus acceptable, mais soulève toujours des questions. Nous y reviendrons lors de l'examen des amendements. Néanmoins, au nom du

groupe RDSE, et après Françoise Gatel et Loïc Hervé, je m'interroge sur la stratégie que nous devons adopter. En rétablissant la proposition de loi adoptée en 2017 à l'unanimité, ne faisons-nous pas le choix pour autant d'une commission mixte paritaire non conclusive, donc d'un retour au texte voté en première lecture par les députés, qui nous priverait de modifications « pratico-pratiques » que nous pourrions apporter ?

Nous proposons plusieurs améliorations : pour élargir le bénéfice de l'article 1<sup>er</sup> aux communautés d'agglomération ; en faveur de la sécabilité de l'« assainissement » et de la suppression du rattachement de la gestion des eaux de ruissellement à celui-ci. Lors de l'adoption de la loi du 30 décembre 2017, le Gouvernement s'était engagé à remettre un rapport sur cette dernière question, rappelons-le ! Donc, le groupe RDSE votera contre l'amendement du rapporteur et nous verrons ensuite ce que nous ferons en séance publique s'il est adopté.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Les positions évoluent... Je n'ai pas voté la loi NOTRe. Je suis donc assez cohérent : je suis entièrement d'accord avec les positions de notre rapporteur. Si on ne le fait pas, et c'est pourquoi j'ai voté contre la loi du 30 décembre 2017 sur la Gemapi, nous n'aurons aucun financement de la protection contre les eaux de ruissellement, problème fondamental qui concerne au moins la moitié du pays.

Il ne s'agit pas de discourir, comme l'avait fait Jacqueline Gourault, sur la protection de l'environnement, mais de savoir si l'on veut protéger nos concitoyens ou pas...

Cette proposition de loi est un rideau de fumée, un report. Le deuxième alinéa de l'article 1<sup>er</sup>, difficile à comprendre, signifie qu'à tout moment, d'ici 2026, les présidents des intercommunalités peuvent surseoir à la prorogation du transfert. C'est un monument ! C'est tellement mal rédigé... Ce n'est pas un problème de temps de réflexion mais de volonté politique. L'actuelle majorité de l'Assemblée nationale, donc le Premier ministre et le Président de la République, ne veulent pas bouger, ce sont des gens forts, responsables, « nouveaux » ! Ils ne bougeront que s'ils ne peuvent pas faire autrement.

Quant à la division des élus locaux, elle existe, entre un bon nombre d'intercommunalités, l'Assemblée des Communautés de France (ADCF) ayant évolué, dans le bon sens. Si la plupart des élus locaux étaient là, ils voteraient en faveur de la proposition du rapporteur.

**Mme Sophie Joissains.** – Je voterai avec le rapporteur. J'entends les arguments pertinents et pragmatiques des membres de mon groupe, mais j'ai vécu l'offense, personnellement, il y a quelques jours, sur le projet de loi relatif à la protection des données personnelles, et il me semble que ce n'est pas en réduisant sa créativité et son travail que le Sénat pourra se faire entendre.

Je déposerai un amendement en séance sur le périmètre métropolitain, sur le cas particulier de la métropole Aix Marseille Provence, qui fait six fois la surface de la métropole de Lyon et a retransféré aux communes par convention de gestion les compétences transférées. Cet amendement avait été adopté en février 2017 à l'unanimité.

## EXAMEN DES ARTICLES

*Article 1<sup>er</sup>*

**M. Philippe Bas, président.** – Vos positions ont exprimé, je suppose, également votre sentiment sur les quatre amendements identiques qui, à l'article 1<sup>er</sup>, font de la gestion de l'eau et de l'assainissement une compétence optionnelle pour les communautés de communes et d'agglomération, auparavant soumise par le texte à un transfert obligatoire.

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

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – Mon amendement **COM-38** propose effectivement de maintenir les compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération. Il supprime en conséquence le dispositif de la minorité de blocage, permettant aux communes de différer le transfert de ces compétences au 1<sup>er</sup> janvier 2026. Les amendements **COM-3**, **COM-14** et **COM-33** lui sont identiques.

*Les amendements identiques **COM-38**, **COM-3**, **COM-14** et **COM-33** sont adoptés.*

*Les amendements **COM-4**, **COM-36**, **COM-13**, **COM-31**, **COM-25**, **COM-15**, **COM-34** rectifié, **COM-10**, **COM-27**, **COM-26**, **COM-6**, **COM-7**, **COM-11**, **COM-1** et **COM-5** deviennent sans objet.*

*Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup>*

*Les amendements **COM-8**, **COM-16**, **COM-17** et **COM-18** deviennent sans objet.*

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – Les amendements **COM-19**, **COM-24**, **COM-2** et **COM-23** traitent des régies uniques mises en place pour les services de l'eau et de l'assainissement. Ils sécurisent leur existence ou les budgets uniques, qui ont pu être mis en place par les communes. Souhaitant disposer d'un délai supplémentaire pour analyser ces dispositions, je propose à leurs auteurs de les redéposer en séance publique. Je suis donc, à ce stade, défavorable à leur adoption.

*Les amendements **COM-19**, **COM-24**, **COM-2** et **COM-23** ne sont pas adoptés.*

*L'amendement **COM-35** devient sans objet.*

*Article 2*

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – Mon amendement **COM-39** propose de supprimer le rattachement de la « gestion des eaux de ruissellement » à l'« assainissement », en attendant la remise du rapport que le Gouvernement doit nous remettre sur cette question en application de l'article 7 de la loi du 30 décembre 2017. Cet amendement propose

également la sécabilité de l'« assainissement » et de la « gestion des eaux pluviales » pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération.

*L'amendement COM-39 est adopté.*

*Les amendements COM-28, COM-9, COM-12 et COM-30 rectifié deviennent sans objet.*

### ***Intitulé de la proposition de loi***

**M. François Bonhomme, rapporteur.** – Par cohérence avec les amendements adoptés à l'article 1<sup>er</sup>, mon amendement COM-37, identique aux amendements COM-29 et COM-32, modifie l'intitulé de la proposition de loi pour y mentionner explicitement les communautés d'agglomération.

*Les amendements identiques COM-37, COM-29 et COM-32 sont adoptés.*

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

*Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Faculté pour les communes de différer le transfert des compétences « eau » et « assainissement » à la communauté de communes ou d'agglomération à laquelle elles appartiennent</b>			
<b>M. BONHOMME, rapporteur</b>	38	Maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération.	<b>Adopté</b>
M. COLLOMBAT	3	Maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération.	<b>Adopté</b>
Mme MONIER	14	Maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération.	<b>Adopté</b>
M. GREMILLET	33	Maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération.	<b>Adopté</b>
M. COLLOMBAT	4	Maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes.	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. Alain MARC	36	Élargissement de la minorité de blocage aux communes membres d'une communauté d'agglomération et suppression de la date butoir du 1 <sup>er</sup> janvier 2026 + spécificités pour les communes situées en zone de montagne.	<b>Satisfait ou sans objet</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme BORIES	13	Élargissement de la minorité de blocage aux communes membres d'une communauté d'agglomération et suppression de la date butoir du 1 <sup>er</sup> janvier 2026.	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. Alain MARC	31	Élargissement de la minorité de blocage aux communes membres d'une communauté d'agglomération et suppression de la date butoir du 1 <sup>er</sup> janvier 2026.	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme Maryse CARRÈRE	25	Élargissement de la minorité de blocage aux communes membres d'une communauté d'agglomération et suppression de la date butoir du 1 <sup>er</sup> janvier 2026.	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme MONIER	15	Suppression de la date butoir du 1 <sup>er</sup> janvier 2026.	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. GREMILLET	34	Suppression de la date butoir du 1 <sup>er</sup> janvier 2026 et possibilité pour une commune qui intégrerait une communauté de communes compétente en matière d'eau et d'assainissement après le 1 <sup>er</sup> janvier 2020, de s'opposer au transfert de ces compétences.	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme HARRIBEY	10	Élargissement de la minorité de blocage aux communes membres d'une communauté d'agglomération.	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme Nathalie DELATTRE	27	Élargissement de la minorité de blocage aux communes membres d'une communauté d'agglomération.	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme Nathalie DELATTRE	26	Élargissement de la minorité de blocage aux communes membres d'une communauté d'agglomération et possibilité pour les communes membres d'un EPCI d'organiser le transfert par l'adoption d'une délibération entre le 1 <sup>er</sup> janvier 2020 et le 1 <sup>er</sup> janvier 2021.	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. DUPLOMB	6	Élargissement de la minorité de blocage aux communes membres d'une communauté d'agglomération de moins de 100 000 habitants.	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. DUPLOMB	7	Élargissement de la minorité de blocage aux communes membres d'une communauté d'agglomération dont la moitié des communes aurait moins de 1 000 habitants.	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme HARRIBEY	11	Application de la minorité de blocage aux communes membres d'une communauté de communes exerçant partiellement l'une ou les deux compétences « eau » et « assainissement ».	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme PUISSAT	1	Application de la minorité de blocage aux communes membres d'une communauté de communes exerçant partiellement l'une ou les deux compétences « eau » et « assainissement » sur une partie de son territoire.	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. COLLOMBAT	5	Application de la minorité de blocage aux communes membres d'une communauté de communes exerçant partiellement l'une ou les deux compétences « eau » et « assainissement » sur une partie de son territoire.	<b>Satisfait ou sans objet</b>

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup></b>			
M. DUPLOMB	8	Élargissement de la minorité de blocage aux communes membres des communautés de communes et des communautés d'agglomération situées en zones de montagne.	Satisfait ou sans objet
Mme MONIER	16	Maintien de l'eau et l'assainissement dans les compétences optionnelles des communautés de communes.	Satisfait ou sans objet
Mme MONIER	17	Maintien de l'eau et de l'assainissement dans les compétences optionnelles des communautés d'agglomération dont les communes membres ont recouru à la minorité de blocage.	Satisfait ou sans objet
Mme MONIER	18	Élaboration d'un schéma intercommunal de mutualisation des services de l'eau et de l'assainissement par les EPCI à fiscalité propre non compétents.	Satisfait ou sans objet
Mme MONIER	19	Mise à jour des règles applicables aux budgets des services publics de l'eau et de l'assainissement.	Rejeté
Mme Maryse CARRÈRE	24	Autorisation de créer une régie unique ou un budget unique pour les services publics de l'eau et de l'assainissement, quelle que soit la taille de la commune ou de l'intercommunalité compétente.	Rejeté
M. Daniel LAURENT	2	Autorisation de créer une régie unique ou un budget unique pour les services publics de l'eau et de l'assainissement.	Rejeté
Mme CUKIERMAN	23	Autorisation de créer une régie unique ou un budget unique pour les services publics de l'eau et de l'assainissement.	Rejeté
M. Alain MARC	35	Bénéfice des aides versées par les Agences de l'eau aux communes membres d'EPCI à fiscalité propre ayant recouru à la minorité de blocage pour différer le transfert des compétences « eau » et « assainissement ».	Satisfait ou sans objet
<b>Article 2</b> <b>Sécabilité de la compétence « gestion des eaux pluviales urbaines »</b> <b>et suppression de l'inclusion des « eaux de ruissellement urbaines »</b> <b>au sein de la compétence « assainissement »</b> <b>pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération</b>			
<b>M. BONHOMME,</b> <b>rapporteur</b>	39	Maintien de la sécabilité des compétences « assainissement » et « gestion des eaux pluviales » et suppression du rattachement des « eaux de ruissellement » à l'assainissement.	Adopté
Mme Maryse CARRÈRE	28	Rétablissement de la rédaction initiale de l'article.	Satisfait ou sans objet
M. DUPLOMB	9	Sécabilité de la gestion des eaux pluviales et de l'assainissement et alignement des régimes applicables entre communautés de communes et d'agglomération.	Satisfait ou sans objet
Mme HARRIBEY	12	Suppression du rattachement de la gestion des eaux pluviales à l'assainissement.	Satisfait ou sans objet

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. Alain MARC	30	Alignement du régime des communautés de communes et des communautés d'agglomération en matière d'eau et d'assainissement.	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Intitulé de la proposition de loi</b>			
<b>M. BONHOMME, rapporteur</b>	37	Mention des communautés d'agglomération.	<b>Adopté</b>
Mme Maryse CARRÈRE	29	Mention des communautés d'agglomération.	<b>Adopté</b>
M. Alain MARC	32	Mention des communautés d'agglomération.	<b>Adopté</b>

**Projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen –  
Désignation de candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte  
paritaire**

*La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Philippe Bas, Alain Richard, François Bonhomme, Mme Catherine Di Folco, MM. Philippe Bonnecarrère, Jean-Yves Leconte et Didier Marie comme membres titulaires et de Mmes Eliane Assassi, Josiane Costes, Jacky Deromedi, Muriel Jourda, MM. Victorin Lurel, Hervé Marseille et Mme Catherine Troendlé comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire.*

**Nomination d'un rapporteur**

*M. François-Noël Buffet est nommé rapporteur sur le projet de loi n° 714 (Assemblée nationale, XV<sup>e</sup> législature) pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif, sous réserve de sa transmission.*

*La réunion est close à 13 h 10.*



**COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES****Jeudi 5 avril 2018****- Présidence de M. Jean-François Husson, président -***La réunion est ouverte à 9 h 10.***Commission mixte paritaire sur le projet de loi renforçant l'efficacité de l'administration pour une relation de confiance avec le public**

*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 renforçant l'efficacité de l'administration pour une relation de confiance avec le public s'est réunie au Sénat le jeudi 5 avril 2018.*

*Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau, constitué de M. Jean-François Husson, sénateur, président, Mme Sophie Errante, députée, vice-présidente, Mme Pascale Gruny, sénatrice, et M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteurs pour le Sénat, et M. Stanislas Guerini, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.*

*La commission a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion.*

**M. Jean-François Husson, sénateur, président.** – Avant de passer la parole à la présidente puis aux rapporteurs, je voudrais donner quelques éléments d'appréciation sur la tâche qui pèse sur notre CMP et quelques précisions de procédure.

Nos deux assemblées ont adopté conformes 10 articles du projet de loi. Ils ne figurent donc plus dans notre liste d'articles à examiner qui comprend encore 89 articles restant en discussion auxquels s'ajoute l'intitulé du projet de loi.

Je vous rappelle que l'objet de la réunion de la CMP est de « proposer un texte sur les dispositions restant en discussion » selon les termes de l'article 45 de la Constitution, c'est-à-dire les dispositions « qui n'ont pas été adoptées dans les mêmes termes par l'une et l'autre assemblée » à l'exclusion donc de toute disposition additionnelle.

S'agissant des modalités de vote, les suppléants ne sont appelés à voter que dans la mesure nécessaire au maintien de la parité entre les deux assemblées et en cas d'égalité de voix, la proposition de rédaction ou l'article n'est pas adopté.

Je vous rappelle enfin et surtout qu'il n'y a pas d'accord partiel en CMP.

**Mme Sophie Errante, députée, vice-présidente.** – Je veux évoquer l'esprit qui a présidé à nos travaux à l'Assemblée nationale. Nous avons passé beaucoup de temps sur ce texte, y compris en amont puisqu'il s'agissait d'une co-construction. Notre commission spéciale a mené des travaux de bonne qualité, parvenant parfois à des consensus en retenant de nombreux amendements, et l'examen du texte s'est traduit, dans l'hémicycle, par une adoption à une forte majorité, avec 405 voix pour l'adoption. Nous sommes donc satisfaits de cette première étape.

Cette CMP vise à rechercher un consensus que nous souhaitons tous, pour voir les dispositions de ce texte mises en œuvre le plus rapidement possible, sans toutefois confondre vitesse et précipitation. Il reste, en effet 89 articles en discussion : à nos rapporteurs de nous dire dans quel état d'esprit ils abordent cette CMP.

**M. Jean-François Husson, sénateur, président.** – Le débat au Sénat a également été très constructif et a débouché sur une adoption quasi unanime du projet. L'ensemble des groupes nous ont dit souhaiter une CMP conclusive, de même que le ministre à la fin de nos débats, qui a par ailleurs indiqué que l'entrée en application effective des dispositions du texte devrait intervenir à la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2019.

**Mme Pascale Gruny, sénatrice, rapporteur pour le Sénat.** – Je voudrais prendre quelques instants pour présenter la position adoptée par le Sénat sur les articles dont j'ai la charge.

S'agissant de l'article 2, qui crée un « droit à l'erreur » et un « droit au contrôle » des usagers dans leurs relations avec l'administration, le Sénat partage pleinement l'objectif de simplifier les démarches des usagers avec l'administration et n'a en conséquence pas souhaité bouleverser le dispositif proposé, mais plutôt le préciser et le rendre plus incitatif. Ainsi, pour le droit à l'erreur, le Sénat a jugé indispensable que l'administration soit tenue d'inviter l'utilisateur à régulariser sa situation dès lors qu'elle s'aperçoit d'une erreur, pour éviter que ce droit ne bénéficie qu'aux administrés les mieux informés. Le Sénat a également expressément défini les manœuvres frauduleuses, dans la continuité de la définition de la mauvaise foi introduite par l'Assemblée nationale. De même, pour le droit au contrôle, le Sénat a souhaité, d'une part, fixer un délai, de six mois, dans lequel l'administration doit y procéder et, d'autre part, prévoir que les « conclusions expresses » rédigées par l'administration ne sont opposables que si celle-ci s'est prononcée en toute connaissance de cause.

Dans la continuité de l'article 2, le Sénat a également souhaité étendre le bénéfice du droit à l'erreur aux collectivités territoriales et à leurs groupements, en introduisant un article 2 *bis* A. Si, effectivement, le rôle de conseil des préfetures auprès des collectivités territoriales est indispensable, les services de l'État n'ont plus forcément les moyens d'apporter l'appui juridique et l'expertise dont ont cruellement besoin les plus petites communes, souvent démunies face à la complexité et la multiplicité des procédures. J'ajoute que cette disposition ne risque pas de diluer le dispositif initial, dans la mesure où elle s'appliquerait dans les mêmes conditions limitatives que celles de l'article 2.

S'agissant des sujets fiscaux, je commencerai, paradoxalement, par évoquer un article qui n'est plus en discussion dans le cadre de la CMP : nous avons en effet choisi d'adopter conforme l'article 4, qui contient la « garantie fiscale » introduite à l'initiative du rapporteur de l'Assemblée nationale. Celle-ci prévoit 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. Il s'agit pour nous d'une question de principe.

Nous avons ensuite complété cette « garantie tacite » par une « garantie explicite » : à l'issue d'un contrôle, le courrier adressé au contribuable mentionnera expressément les points que l'administration a validés. Le Gouvernement est favorable à cette mesure qui figure à l'article 4 *bis* A – il l'a même étendue aux droits de douane aux articles 14 et 14 *bis*.

S'agissant de la « relation de confiance » prévue à l'article 7, le Sénat a modifié le périmètre de l'habilitation donnée au Gouvernement. Notre objectif est de préserver l'esprit initial de cette expérimentation, qui risque, sinon, d'être détournée au profit d'une énième procédure de rescrit ou d'une sorte de pré-contrôle fiscal.

Le Sénat a également souhaité aller plus loin dans le « droit à l'erreur » dans plusieurs domaines fiscaux, dès lors que la bonne foi n'est pas en cause. J'évoquerai par exemple la mise en œuvre du prélèvement à la source par les PME de moins de 21 salariés à l'article 4 *bis* AA ou encore l'assouplissement des délais -purements formels- pour bénéficier de la TVA réduite sur les travaux d'amélioration des logements, à l'article 3 *bis* AA, ou du « Pacte Dutreil » pour la transmission d'entreprises familiales à l'article 4 *quinquies*.

Enfin, l'ouverture à tous des données relatives aux mutations foncières prévue à l'article 4 *ter* ne nous semble acceptable qu'à la condition qu'elle soit assortie de toutes les garanties nécessaires en termes de protection de la vie privée et des données personnelles. Celles-ci existent aujourd'hui et il est incompréhensible que le Gouvernement souhaite les supprimer.

Nous devrions parvenir à un accord sur les dispositions sociales du texte. Le Sénat a ajouté deux articles, dont un à mon initiative, visant à lutter contre le sentiment d'incompréhension qu'éprouvent trop souvent les entreprises face aux contrôles des Urssaf. Il me semble que ces articles 7 *ter* et 16 *bis* s'inscrivent dans une logique de confiance entre l'administration et les entreprises et que nous devrions nous rejoindre autour de cet objectif.

S'agissant de la médiation dans le champ de la sécurité sociale telle qu'elle est prévue aux articles 17, 17 *bis* A et 17 *bis* B, le Sénat a souhaité être attentif à ce que l'intervention du législateur ne vienne pas perturber des dispositifs créés à l'initiative des acteurs et qui fonctionnent de manière satisfaisante.

La rédaction de l'article 29 relatif à l'expérimentation des prestations de « relayage » du proche aidant peut être améliorée mais nous ne devrions pas avoir de désaccord de fond sur ce point.

À l'inverse, nous avons refusé, à l'article 26 *bis*, de donner au Gouvernement carte blanche pendant dix-huit mois pour réformer le cadre juridique des modes de garde des jeunes enfants, habilitation qui n'a manifestement pas sa place dans ce texte.

Je souhaiterais enfin mentionner deux autres apports du Sénat, concernant l'article 38 du projet de loi.

En premier lieu, sur les cultes. Ces dispositions ont suscité beaucoup de commentaires, notamment celle qui concerne les immeubles de rapport. Je tiens à rappeler que le Sénat n'a fait que reprendre mot pour mot la disposition prévue par le projet de loi initial du Gouvernement déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. Sur le fond, je rappelle également que les ressources tirées de la gestion d'un immeuble acquis à titre gratuit par une association cultuelle ne peuvent être affectées qu'à l'exercice exclusif du culte, conformément à la loi du 9 décembre 1905 de séparation des Églises et de l'État.

En second lieu, le Sénat a adopté un amendement modifiant la loi du 11 octobre 2013 pour la transparence de la vie publique, en vue d'exclure les responsables locaux du champ d'application de ses dispositions relatives aux relations entre les représentants

d'intérêts et les responsables publics. L'extension de ces dispositions aux élus locaux n'aurait, à mon sens, qu'une faible valeur ajoutée. En effet, l'objectif premier du répertoire numérique est de faire la transparence sur l'influence des représentants d'intérêts sur l'élaboration de la loi et du règlement national, ce que des relations quotidiennes qui se nouent sur les territoires ne sont assurément pas. Cet avis est partagé par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, qui m'a alertée sur le sujet, confirmant des inquiétudes déjà exprimées sur son incapacité à faire face à ce surcroît d'activité au 1<sup>er</sup> juillet 2018.

Pour conclure, nous sommes donc dans un état d'esprit constructif, et nous inscrivons clairement dans le souhait de faire aboutir la commission mixte paritaire, et de surmonter, pour ce faire, les points de désaccord qui pourraient exister.

**M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Je voudrais à mon tour présenter les principaux apports du Sénat sur les articles dont j'ai eu la charge. Ces apports n'ont eu d'autre objectif que de conforter le texte en le rendant plus opérationnel.

C'est ainsi qu'à l'article 10, le Sénat a adopté, sur la proposition du Gouvernement, quatre rescrits spécifiques plutôt que de créer un régime général de rescrit dont la pertinence n'était pas démontrée et dont les contours étaient renvoyés à des décrets.

À l'article 12, nous avons souhaité rendre plus effectif le droit au certificat d'information, notamment en l'enserrant dans des délais plus conformes à son objet, et avons consolidé, à l'article 12 *bis*, un apport du rapporteur de l'Assemblée pour expérimenter la cristallisation des règles présentées dans le certificat.

Nous avons préféré supprimer l'article 15 *bis*, qui instaurait à titre expérimental le principe d'un référent unique doté d'un pouvoir de décision dans les maisons de services au public, eu égard aux difficultés concrètes de mise en œuvre qui nous sont remontées du terrain par la voix des collectivités territoriales, mais aussi du groupe La Poste, principaux gestionnaires des maisons de services au public.

À l'article 16, nous avons jugé que la durée cumulée des contrôles administratifs sur les petites et moyennes entreprises (PME) devait être modulée selon la taille des entreprises et qu'il était parfaitement possible, sans complexifier l'expérimentation, d'abaisser le plafond à six mois sur une période de trois ans pour les très petites entreprises (TPE).

Nous avons également encadré, à l'article 19, l'expérimentation sur les chambres d'agriculture en prévoyant l'accord des chambres départementales pour les transferts de compétences et de personnels, et avons approuvé, à l'article 26, la possibilité de déroger à certaines règles de la construction.

À l'article 31, le Sénat a souhaité simplifier l'expérimentation d'un rescrit juridictionnel sans surcharger les tribunaux administratifs, tout en adhérant à l'objectif de sécuriser les grands projets que poursuit cet article.

Nous nous sommes, en revanche, opposés, à l'article 33, à l'expérimentation généralisée d'une procédure de consultation du public par voie électronique qui se substituerait à l'enquête publique pour les projets agricoles soumis à autorisation environnementale ayant fait l'objet d'une concertation préalable avec garant. La concertation préalable et l'enquête publique sont en effet deux procédures de nature différente, l'enquête

publique favorise l'acceptabilité des projets et sa dimension « présenteielle » sur le terrain est importante.

L'article 34 sur les énergies marines renouvelables faisait consensus jusqu'à ce que le Gouvernement nous présente, en séance, un amendement permettant de remettre en cause le résultat d'appels d'offres passés qui a légitimement suscité un grand émoi chez les acteurs de la filière, parmi les élus et dans les territoires concernés. Cet amendement a été massivement rejeté sur tous les bancs, nombre d'entre nous ayant considéré qu'un partage des profits était certes souhaitable pour éviter toute rentabilité excessive aux dépens de la collectivité, mais qu'il ne pouvait résulter que d'une négociation avec les porteurs de projets.

Aux articles 35 *bis* et 35 *ter*, nous avons souhaité réduire à deux mois les délais de recours contre les installations classées et avons cherché à limiter les recours abusifs contre ces mêmes installations.

Enfin, aux articles 40 et suivants, nous avons allégé le texte d'un certain nombre de rapports dont nous doutions de la plus-value réelle mais qui pourraient, pour certains d'entre eux du moins, être réintroduits sans difficulté si la réussite de cette commission mixte paritaire en dépendait...

Ces différents apports témoignent, comme l'a dit ma collègue Pascale Gruny, de l'état d'esprit constructif qui a présidé à nos travaux et dont nous espérons qu'il se prolongera lors de cette commission mixte paritaire. Les quelques points de désaccord entre nous pourraient, à mon sens, être facilement surmontés si la volonté d'aboutir était partagée ; de notre côté, nous y sommes prêts.

**M. Stanislas Guerini, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Je souscris à ce qu'a dit notre présidente de l'examen du texte à l'Assemblée nationale. Le Sénat a également bien travaillé. Dans l'une et l'autre de nos assemblées, la volonté est de voir cette CMP aboutir. Notre travail préparatoire a permis d'identifier, sur les quatre-vingt-dix modifications introduites par le Sénat, une trentaine de points de difficulté, dont une quinzaine sont pour nous bloquants. Je vous propose de rappeler ces points par souci d'efficacité et pour faciliter notre discussion.

**M. Jean-François Husson, sénateur, président.** – J'espère que cela permettra de bien aborder les différents points qui semblent bloquants, conformément aux éléments que vous nous avez transmis hier après-midi.

**M. Stanislas Guerini, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Tout à fait, je vais d'ailleurs vous présenter directement les points qui me semblent bloquants.

Il s'agit, à l'article 2, de l'inclusion dans le droit à l'erreur des sanctions prononcées au titre de la politique agricole commune (PAC) et sur le fondement du code de l'environnement ; à l'article 2 *bis* A, de l'extension du droit à l'erreur aux collectivités territoriales ; à l'article 4 *bis* AA, du droit à l'erreur pour les entreprises de moins de 21 salariées s'agissant du prélèvement à la source ; à l'article 4 *quinquies*, des dispositions relatives au Pacte Dutreil, que nous préférierions voir introduites dans la future loi « Pacte » ; à l'article 11, de la suppression de l'expérimentation du principe d'approbation tacite des prises de position formelles de l'administration ; à l'article 15 *bis*, de l'expérimentation, dans les maisons de services au public, du référent unique doté d'un pouvoir de décision ;

à l'article 16, de la limitation de la durée de contrôle des TPE ; des mesures relatives aux cultes introduites, aux articles 25, 25 *bis* et 38, car nous souhaitons maintenir l'équilibre trouvé à l'Assemblée nationale ; à l'article 26, de la durée de l'habilitation pour la réécriture du code de la construction et de l'habitation, que nous souhaitons maintenir à dix-huit mois car il s'agit d'un travail lourd ; à l'article 33, de la suppression de l'expérimentation d'une consultation du public par voie électronique dès lors qu'il y a eu concertation préalable. Sur les autres points de divergence, il nous sera moins difficile, nous semble-t-il, de trouver un accord.

Reste, cependant, la question de l'article 34, non pas tant sur les dispositions introduites par le Sénat que sur l'amendement gouvernemental rejeté en séance publique concernant les appels d'offres passés pour la construction d'éoliennes en mer. Nous partageons, je crois, l'idée qu'une renégociation des conditions tarifaires n'est pas illégitime mais que la forme de cet amendement ne convenait pas, pas plus à vous qu'à nous. J'en fais quand même un point de difficulté pour la réussite de la CMP car il est à mon sens nécessaire de conserver une possibilité de renégociation, ce qui implique une modification législative ; or, si nous devons aboutir à un accord aujourd'hui, il serait nécessaire de retenir la version proposée par le Gouvernement, sachant qu'en nouvelle lecture, nous serions favorables à retravailler le dispositif en l'amendant. Des discussions sont d'ailleurs en cours avec les différents acteurs concernés.

**M. Jean-François Husson, sénateur, président.** – Le sujet que vous évoquez soulève un problème de recevabilité juridique. Cette disposition ne peut en effet être introduite en CMP puisqu'elle n'a pas été adoptée et ne figure donc pas parmi les dispositions restant en discussion, qui sont les seules à pouvoir être examinées par la CMP. Je le redis, nous souhaitons aboutir. Aussi, je vous propose que nous nous penchions à présent sur les points que vous avez évoqués.

**M. Stanislas Guerini, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Nous sommes d'accord sur la méthode mais pas sur la recevabilité juridique de l'amendement gouvernemental, qu'il nous paraît au contraire possible d'introduire dans la rédaction que nous retiendrions, étant entendu qu'il nous sera loisible d'y revenir en nouvelle lecture. Si ce point doit être pour vous bloquant, mieux vaut le dire tout de suite, et conclure au désaccord. L'éolien était d'ailleurs un point de discussion important à l'Assemblée nationale et avait notamment pesé, me semble-t-il, dans l'abstention du groupe Les Républicains sur ce texte.

**M. Jean-François Husson, sénateur, président.** – Je prends acte de vos précautions oratoires. C'est l'honneur des assemblées que d'aller au bout de leurs travaux. C'est notre responsabilité, aussi, et je vous propose que nous engagions la discussion, sauf si certains de nos collègues souhaitent prendre la parole.

**M. Julien Bargeton, sénateur.** – Il est vrai que le Sénat a mené un travail intéressant, notamment avec la procédure d'examen en commission retenue sur certains articles et le filtrage énergique des amendements qui a permis de bien travailler en commission spéciale. Pour autant, je ne partage pas l'idée que la position du Sénat aurait été uniforme sur ce texte. Personnellement, je n'ai pas toujours suivi l'avis de la commission spéciale et en séance publique, des amendements ont été ajoutés dont certains n'avaient pas toujours le soutien de la commission spéciale. Au final, on constate une grande divergence dans les textes que nous avons adoptés. Même si nous avons envie de voir cette CMP aboutir, il y a loin de la coupe aux lèvres. Certaines divergences me semblent, de fait, insurmontables, sur des sujets comme le droit à l'erreur pour les collectivités territoriales, les cultes, l'éolien

en mer... Je le dis d'autant plus à regret qu'à mon sens, bien des apports du Sénat mériteraient d'être préservés.

Le rapporteur Guerini a été bienveillant dans sa présentation en ne mentionnant que onze points bloquants mais il en est aussi beaucoup d'autres qui présentent des difficultés, comme je l'ai rappelé lors de mon explication de vote au point que le groupe La République en marche a fini, au Sénat, par s'abstenir. Le rescrit, le droit à l'erreur, le référent unique représentent autant d'avancées mais l'écart était devenu trop important entre nos deux versions. Ce texte, par sa nature, aurait pu déboucher sur un consensus mais le déroulement des débats a rendu l'exercice très difficile, voire insurmontable.

**Mme Michelle Meunier.** – Il me semble que nous en sommes déjà aux explications de vote sans avoir réellement commencé nos travaux...

La commission spéciale du Sénat a, comme celle de l'Assemblée nationale, beaucoup travaillé, avec la volonté d'avancer sur toutes les composantes d'un texte qui suscitait beaucoup d'attentes. Le groupe socialiste n'a pas changé d'attitude mais au-delà de notre volonté d'avancer, je perçois des dissonances sur bien des articles, parmi lesquels l'article 34, dont l'impact en matière économique et d'aménagement du territoire est notable. Nous sommes prêts à faire un pas supplémentaire mais si de votre côté, vous jugez que le consensus n'est pas possible parce que vous avez déjà autre chose en tête, mieux vaut le dire tout de suite.

**Mme Stéphanie Kerbarh, députée.** – En tant que députée de Seine-Maritime, où nous avons un projet important d'éoliennes en pleine mer – *offshore* – à Fécamp, je rejoins les propos de Mme Meunier.

**M. Jean-François Husson, sénateur, président.** – Je ne peux pas ne pas répondre : nous n'avons pas été élus pour faire du théâtre et je pense que nous avons des choses à nous dire. L'article 34 n'était plus dans les points bloquants, mais peu importe : si nous voulons y arriver, nous y arriverons.

Je vous propose donc de vous donner l'état d'esprit du Sénat sur les différents points que le rapporteur de l'Assemblée a évoqués.

Sur l'article 2, qui porte sur le droit à l'erreur et le droit au contrôle, nous sommes prêts, pour faire aboutir la CMP, à renoncer aux dispositions introduites au Sénat en séance, c'est-à-dire l'inclusion dans le droit à l'erreur des sanctions prononcées au titre de la PAC laissées à l'appréciation des États membres et des sanctions administratives prononcées sur le fondement du code de l'environnement à l'encontre des exploitants d'installation qui n'ont pas été dûment autorisées ou enregistrées.

Sur l'article 2 bis A, qui concerne le droit à l'erreur des collectivités territoriales, nous sommes disposés à proposer une rédaction de compromis, en restreignant son champ d'application à certaines communes et groupements de communes via l'introduction d'un seuil. Le ministre des relations avec le Parlement m'a dit hier que, pour avoir été maire, il trouvait que cette possibilité offerte aux collectivités territoriales était bienvenue.

Pour faire aboutir la CMP, nous sommes également prêts à supprimer l'article 4 *bis* AA, sur le prélèvement à la source, ainsi que l'article 4 *quinquies*, relatif au pacte Dutreil.

Nous sommes prêts, de la même façon, à revenir sur la suppression de l'article 11, qui prévoit d'expérimenter l'acceptation tacite de propositions de rescrit.

Sur l'article 15 *bis*, qui porte sur l'expérimentation du référent unique dans les maisons de services au public, nous sommes disposés à rétablir la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale à condition de prévoir l'accord de tous les participants signataires de la convention-cadre. Cette rédaction permettrait qu'aucun participant à une maison de services au public – comme la Poste dans les départements ruraux – ne soit contraint par le nouveau dispositif du référent unique, tout en préservant l'apport de l'Assemblée nationale.

Sur l'article 16, qui touche à l'expérimentation du plafonnement de la durée des contrôles administratifs sur les PME, nous sommes prêts à renoncer à la modulation du plafonnement au profit des TPE, là encore dans la volonté de faire aboutir nos travaux.

Sur l'article 25, nous sommes disposés à supprimer la disposition ajoutée en séance sur le plan de financement obligatoire pour la construction de lieux de cultes.

Sur l'article 26, qui organise le « permis de faire », nous sommes d'autant plus disposés à revenir à la rédaction de l'Assemblée que nous l'avions approuvée sur le principe mais avons simplement ramené la durée de l'habilitation de dix-huit à douze mois.

Sur l'article 33, qui simplifie les modalités de consultation du public en matière d'installations classées agricoles, nous pourrions là aussi proposer une rédaction de compromis qui restreindrait le champ de cette expérimentation à certaines régions, comme le prévoyait le texte initial du Gouvernement, tout en reprenant les modifications proposées par le Gouvernement dans son amendement de rétablissement déposé au Sénat s'agissant des modalités d'affichage des avis d'ouverture de la participation du public.

Sur l'article 38, nous sommes enfin disposés à rétablir le texte de l'Assemblée sur les cultes et à proposer une rédaction de compromis sur l'inclusion des responsables publics locaux dans le champ d'application du répertoire numérique des représentants d'intérêts, en reportant son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022, pour éviter d'abroger la mesure.

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à la connaissance des membres de la CMP et qui attestent de notre volonté de lever les points de blocage qui nous ont été communiqués hier par le rapporteur de l'Assemblée nationale, à qui je cède bien volontiers la parole.

**M. Stanislas Guerini, député, rapporteur.** – Merci pour cette volonté d'avancer. Je note toutefois que deux points de blocage fort subsistent. D'abord, sur le droit à l'erreur entre administrations. Le principe de votre proposition nous semble contraire à l'esprit du texte, qui concerne la confiance entre l'administration et ses usagers, particuliers ou entreprises. Un droit à l'erreur entre administrations pourrait même nuire à l'utilisateur final, comme cela avait pu être évoqué par le Gouvernement lors des débats : ce pourrait être le cas si l'utilisateur pâtissait de l'erreur d'une administration, en l'occurrence d'une collectivité, et que cette dernière ferait valoir son droit à l'erreur vis-à-vis d'une autre administration. J'entends les difficultés des petites communes mais cela reste un point de blocage principal, que je réaffirme.

Deuxième sujet : l'éolien, que je n'avais certes pas repris dans la liste des articles qui nous posaient problème puisque ce ne sont pas les modifications apportées par le Sénat

qui sont en cause, mais dont il a toujours été clair, dans mon esprit, qu'il s'agissait d'un point de blocage potentiel. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle j'ai souhaité le mentionner dès le début de nos discussions. Il y a un vrai besoin de renégociation et en l'état, nous serions donc contraints de reprendre la rédaction de l'amendement tel que proposé par le Gouvernement au Sénat. Il me semblerait toutefois préférable de réécrire l'amendement du Gouvernement afin que ce dernier puisse clarifier ses intentions vis-à-vis de la filière de l'éolien *offshore*. Il ne s'agit pas de mettre à bas cette filière ni de différer dans le temps la réalisation de ces parcs éoliens. Pour avoir eu de nombreux échanges avec le Gouvernement ces derniers jours sur le sujet, l'idée serait, sur les projets les plus matures techniquement, de renégocier, par exemple, les conditions de financement de la dette, ce qui permettrait, à périmètre technique constant, de gagner près de 40 euros par MWh. Pour les projets plus lointains qui seront mis en service à l'horizon 2023-2024, une renégociation technique serait possible sans en différer la « sortie de mer ».

**M. Jean-François Husson, sénateur, président.** – Dois-je comprendre que vous convenez à présent de la difficulté juridique que j'avais soulevée, ou alors êtes-vous en mesure de nous proposer un amendement ? Sommes-nous dans un jeu de dupes ? Vous êtes en relation permanente avec le Gouvernement !

**Mme Sophie Errante, députée, vice-présidente.** – Je rejoins les propos du sénateur Bargeton. C'est l'esprit même du texte qui est modifié, et jusqu'à son titre : nous aurions à revenir au texte adopté par l'Assemblée. Vous nous présentez une version qui en est très éloignée. Nos points d'achoppement ne sont pas conciliables, et nous ne pouvons pas aboutir à une CMP conclusive. Il faut une nouvelle lecture car nous n'arriverons pas à nous mettre d'accord.

**M. Jean-François Husson, sénateur, président.** – J'entends cette fin de non-recevoir. Je n'ai aucun problème avec la divergence des opinions, mais ne dites pas que nous avons réécrit complètement le texte : nous nous sommes vus, nos équipes ont travaillé, et il ne restait plus qu'une douzaine d'articles sur les 89 encore en discussion, sur lesquels nous étions prêts à faire des concessions.

**Mme Pascale Gruny, sénatrice.** – Je suis très étonnée car ce n'est pas la première CMP à laquelle je participe. Quand on a des points de blocage, on fait des propositions. Nous en faisons, vous ne nous proposez rien ; vous arrivez même, si j'ose dire, les mains dans les poches, sans un amendement. Je trouve cette attitude très choquante ! Sur ce texte très attendu, le Sénat a beaucoup travaillé. Ce que nous ressentons de votre part, c'est du mépris. Je suis très déçue. Sur l'article 34, il y a des attentes énormes. Certes, votre objectif est de modifier des contrats, mais il faut penser aux conséquences sur les entreprises de la filière. Au Sénat, nous avons la culture du consensus. Vos propos sont cinglants, madame la vice-présidente.

**M. Jean-Claude Luche, sénateur, rapporteur.** – Je suis aussi surpris par vos propos, madame la vice-présidente. Sur tous les points qui vous posaient problème, nous avons accepté d'aller dans votre sens, ce qui était un geste très fort de la part du Sénat. Cet article 34 est au cœur de nos discussions : mettez-vous donc d'accord entre vous sur l'issue que vous voulez donner à ce problème ! Pour l'heure, il nous semble que vous l'utilisez comme un moyen de faire échouer une CMP à laquelle nous sommes venus pleins de bonne volonté. Les efforts que nous pouvions faire ont été faits. Dites-nous donc clairement que vous êtes entrés dans cette salle en sachant que nous n'aboutirions pas. Je vois que vous acquiescez. Je le regrette, car le Sénat a fait un effort.

**Mme Michelle Meunier, sénatrice.** – Je suis déçue aussi. L'article 34 ne concerne pas que la Loire-Atlantique ! Cette remise à plat annule tout. Il n'y a pas que l'article 34 dans ce texte, et le Sénat a fait preuve d'un état d'esprit très constructif en étant force de proposition pour rapprocher les positions de nos deux assemblées. Que signifie réellement votre volonté d'aboutir dans ces conditions ? Je ne veux pas dramatiser mais ce n'est pas très bon signe pour le débat parlementaire dont on parle tant en ce moment. C'en est même navrant.

**M. Arnaud Viala, député.** – Le groupe Les Républicains de l'Assemblée s'est abstenu sur ce texte alors qu'il avait contribué à l'enrichir et, sur nombre d'articles, avait fait des concessions pour aboutir à un accord. Mais sur l'éolien, nous avons eu deux déconvenues. D'abord, l'exposé des motifs de l'article 34 était trompeur : sous couvert de mesures sur l'éolien *offshore*, il faisait passer des mesures sur l'éolien terrestre. Puis, dans le cours de la discussion, au lieu de rectifier ce problème, vous avez fait en sorte de nous imposer quelque chose dont nous ne voulions pas. Je constate que les efforts du Sénat ne permettent pas d'aboutir mais regrette que la décision de faire échouer la CMP ne nous ait pas été annoncée en amont : avec nos agendas, nous pouvons nous passer de telles tergiversations pour aboutir à un échec mais que l'on ne s'y méprenne pas : notre abstention était essentiellement motivée par ces dispositions sur l'éolien.

**M. Jean-François Husson, sénateur, président.** – N'oublions pas qu'il s'agit d'un texte qui vise à rétablir la confiance...

**Mme Sophie Errante, députée, vice-présidente.** – J'ai conduit cette commission spéciale sans mépris et en respectant l'avis de chacun, mais n'essayez pas de faire passer des vessies pour des lanternes : vous avez considérablement modifié notre texte ! Quand on veut aboutir à une CMP conclusive – j'en ai connu – on travaille en bonne intelligence auparavant pour co-construire un compromis. Un texte issu de CMP doit ensuite être voté par les majorités que nous représentons. Actuellement, je ne peux m'engager à faire accepter un tel compromis à l'Assemblée.

**M. Gaël le Bohec, député.** – Nous devons défendre le texte voté dans notre assemblée où, même sans les élus de la République En Marche, il a recueilli une centaine de voix favorables, contre une quarantaine d'opposition. Si vous y faites 89 changements, c'est beaucoup !

**M. Stanislas Guerini, député, rapporteur.** – Aucun mépris non plus : je suis cordial, constructif et pragmatique. Nous avons, en amont, repéré nos points de désaccord. Nous n'arrivons pas les mains dans les poches : sur l'éolien, la CMP pourrait adopter l'amendement du Gouvernement et dans l'hypothèse d'une nouvelle lecture nous aurons l'opportunité de retravailler le dispositif. Telle est notre position.

**M. Jean-François Husson, sénateur, président.** – Merci. Je vous répète en tout cas que, sur l'éolien, il y a une grande fragilité juridique au niveau constitutionnel. Je constate que c'est d'ailleurs ce sujet qui a également posé problème à l'Assemblée nationale, et c'est lui qui aujourd'hui pollue complètement notre débat. Je vous invite par ailleurs à reconsidérer ce que vous appelez un point de blocage s'agissant du droit à l'erreur au profit des petites collectivités, et nous sommes à votre disposition pour en discuter. J'ai compris le fait majoritaire, que je connais bien. Ce n'est certes pas le texte-phare du Gouvernement...

**Mme Sophie Errante, députée, vice-présidente.** – Nous avons fait campagne dessus, tout de même...

**M. Jean-François Husson, sénateur, président.** – Quand on veut créer un nouveau climat de confiance, cela crée des obligations. Nous avons apporté notre contribution. J'en appelle à notre responsabilité collective. Je constate que nous ne pouvons aboutir à un accord – et j'aurais aimé en être averti plus tôt. Peut-être connaissons-nous un jour le fin mot de cette attitude. Je vous remercie et vous souhaite une bonne journée.

*La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à l'adoption d'un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi.*

*La réunion est close à 10 h 15.*

**Vendredi 6 avril 2018**

**- Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente -**

*La réunion est ouverte à 10 h 05.*

### **Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à la protection des données personnelles**

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la protection des données personnelles s'est réunie à l'Assemblée nationale le vendredi 6 avril 2018.*

*Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau, constitué de Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente, M. Philippe Bas, sénateur, vice-président, de Mme Paula Forteza, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale, et de Mme Sophie Joissains, sénatrice, rapporteure pour le Sénat.*

*La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la protection des données personnelles.*

**Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente.** – Le projet de loi relatif à la protection des données personnelles a pour objet d'adapter la loi « Informatique et libertés » du 6 janvier 1978 – qui a longtemps été un modèle de législation en la matière à l'international – au nouveau cadre réglementaire adopté au niveau européen. Ce texte a été examiné dans chacune des deux assemblées.

Je cède la parole successivement à Mmes Sophie Joissains, rapporteure pour le Sénat, et Paula Forteza, rapporteure pour l'Assemblée nationale.

**Mme Sophie Joissains, rapporteure pour le Sénat.** – Avec la rapporteure de l'Assemblée nationale, nous nous sommes réunies deux fois et avons eu une discussion très constructive : c'est pourquoi je pense qu'il est possible aujourd'hui de trouver un compromis.

**Mme Paula Forteza, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – En première lecture, la majorité a souhaité inscrire dans ce texte plusieurs sujets importants, qui constituent

en quelque sorte des « marqueurs » de l'orientation que nous avons voulu donner à ce projet de loi et qui ont été largement soutenus sur tous les bancs, puisque le projet de loi a été adopté à 523 voix.

La première priorité est la conciliation de l'exigence de protection des intérêts de l'enfant avec la nécessaire adaptation de la législation à la réalité des pratiques numériques. C'est pour cela que nous avons abaissé de 16 à 15 ans le seuil de consentement des mineurs au traitement de leurs données sur les réseaux sociaux, et cette proposition a recueilli, à l'Assemblée nationale, un très large consensus. Il s'agissait de la mesure sur laquelle l'ensemble des sensibilités politiques s'est retrouvé. Le Sénat n'a cependant pas conservé cette disposition.

Le deuxième sujet important est le renforcement des capacités d'action des citoyens face aux atteintes à la protection de leurs données personnelles. C'est pour cette raison que nous avons défendu l'extension de l'action de groupe en matière de protection des données personnelles à la réparation des préjudices matériels et moraux. Mais le Sénat a limité la portée de cette évolution, en différant de deux années, au 25 mai 2020, l'entrée en vigueur du dispositif et en soumettant à un agrément délivré par l'autorité administrative la faculté pour une association d'exercer une action de groupe. Dans un souci d'équilibre général du texte entre la responsabilisation des acteurs traitant des données et les droits ouverts aux citoyens, ce report ne nous semble pas possible.

Le troisième axe essentiel de nos travaux est de favoriser une plus grande protection des personnes face au profilage. C'est l'objet de l'article 14 relatif à la transparence des algorithmes utilisés par l'administration, sur lequel nous avons trouvé un dispositif qui nous paraissait équilibré et clarifiant les conditions ainsi que les garanties minimales applicables en cas de mise en œuvre d'un traitement algorithmique. Notre objectif a été de rendre l'article le plus intelligible possible pour que les citoyens en saisissent bien la portée et que leurs droits soient clairement établis. Toutefois, le Sénat a sensiblement modifié ce dispositif dans son ensemble.

La dernière orientation majeure de nos travaux est le renforcement de l'expertise du Parlement en matière de protection des données personnelles. En première lecture, nous nous étions assez largement retrouvés autour de la possibilité nouvelle pour les présidents de commissions et de groupes parlementaires de saisir pour avis la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) sur une proposition de loi. C'est un enjeu majeur à l'heure de la digitalisation de l'ensemble des secteurs d'activités de la société. Nous voyons déjà que la plupart des textes qui se présentent à nous comportent des dispositions relatives au numérique. Il est donc essentiel de donner les clés de compréhension au Parlement. Cette disposition a cependant été supprimée par le Sénat, alors qu'elle constituait pour nous un élément important de revalorisation des moyens du Parlement et des droits de l'opposition.

À ces points se sont ajoutés au moins trois autres sujets de désaccord assez profond.

Le premier sujet de désaccord est le fléchage du produit des amendes et astreintes prononcées par la CNIL. Dédié au financement de l'assistance apportée par l'État aux responsables de traitement et à leurs sous-traitants, un tel fléchage, par son caractère systématique, ne nous paraît ni opportun, ni compatible avec les règles budgétaires fixées par la loi organique relative aux lois de finances.

Le deuxième désaccord porte sur l'encadrement des traitements de données pénales par des organismes privés. Si nous retenions le texte voté par le Sénat, l'action des associations de victimes et d'aide à la réinsertion se trouverait fragilisée. De plus, *l'open data* des décisions de justice deviendrait quasiment impossible à mettre en œuvre compte tenu des exigences posées par le Sénat en la matière.

Le dernier sujet porte sur les règles applicables aux fichiers de police et de justice. Plusieurs des dispositions introduites par le Sénat nous semblent soit contraires à la directive européenne – notamment certaines obligations de moyen qui ont été transformées en obligations de résultat – soit en surtransposer le contenu. Or notre objectif en la matière est de ne pas fragiliser à l'excès l'action des services en matière pénale.

Enfin, des divergences d'appréciation entre l'Assemblée nationale et le Sénat se sont fait jour sur la question de la prise en compte de la spécificité des collectivités territoriales. Il ne fait aucun doute que les collectivités territoriales, surtout les plus petites, doivent voir leurs besoins et spécificités pris en compte dans la manière d'appliquer les nouvelles règles, tout comme c'est le cas pour les entreprises. La CNIL nous a d'ailleurs indiqué qu'elle multipliait et multiplierait, dans les prochains mois, les efforts d'accompagnement des acteurs qui disposent de faibles moyens en vue de faciliter leur mise en conformité. La CNIL n'ayant plus simplement un rôle d'organe de contrôle et ayant à cœur de remplir cette nouvelle mission d'accompagnement, elle insiste beaucoup sur cette nouvelle activité. Le Sénat a proposé plusieurs dispositifs à destination des collectivités territoriales, dont la création d'une dotation communale et intercommunale pour la protection des données personnelles et l'exemption d'astreintes et d'amendes administratives. Aucune de ces deux propositions ne nous semble acceptable.

Le principe de l'exemption soulève en lui-même de sérieuses objections de principe, notamment au regard du principe d'égalité ainsi que de la sensibilité et de la quantité de données personnelles collectées et traitées par les collectivités territoriales.

Il est utile de rappeler que les collectivités territoriales détiennent des données telles que la composition des familles, qui peuvent par exemple révéler l'orientation sexuelle des individus, des données relatives aux aides financières – prestations sociales, allocations ou bourses – ou encore des données de santé, toutes sensibles. Il ne faut pas déresponsabiliser ces acteurs : même s'ils méritent effectivement une attention particulière, ils ne peuvent pas avoir de traitement différent par rapport à d'autres acteurs publics (hôpitaux, organismes indépendants) et, plus généralement, aux acteurs économiques, notamment les petites et moyennes entreprises.

Les amendes et les astreintes sont un élément central du changement de paradigme et du nouvel équilibre proposé par le règlement européen, qui consiste à alléger au maximum les formalités préalables et à responsabiliser les acteurs. Dans ces conditions, ce sont bien les pénalités financières qui servent d'éléments dissuasifs pour garantir que les différents acteurs mettront tout en œuvre pour protéger les données personnelles et sécuriser leurs systèmes de traitement.

Compte tenu de l'ensemble de ces divergences, et malgré le travail intense que nous avons mené avec la rapporteure du Sénat pour rapprocher nos points de vue, il ne me paraît donc pas possible d'aboutir à un accord.

**Mme Sophie Joissains, rapporteure pour le Sénat.** – Le Sénat a abordé ce texte complexe, technique et urgent dans un esprit d’ouverture : tout en approuvant les grandes orientations du projet de loi initial et la plupart des apports de l’Assemblée nationale, sauf exceptions ponctuelles, notre assemblée s’est attachée, d’une part, à mieux accompagner les petites structures – c’est-à-dire les très petites entreprises (TPE), les petites et moyennes entreprises (PME) ainsi que les collectivités territoriales – dans la mise en œuvre de leurs nouvelles obligations et, d’autre part, à renforcer la protection des droits et libertés des citoyens.

Nous avons d’abord tenu à répondre aux attentes et aux vives inquiétudes des petites structures que sont les TPE-PME et les collectivités territoriales. Leurs représentants nous ont tous confié qu’ils ne seraient absolument pas prêts pour l’entrée en vigueur du règlement européen le 25 mai prochain. C’est donc en pensant à elles, et pour mieux les accompagner, que le Sénat a voulu dégager de nouveaux moyens financiers, en « fléchant » le produit des amendes et astreintes prononcées par la CNIL à leur intention, et en créant une dotation communale et intercommunale pour la protection des données personnelles. Le Sénat a également voulu faciliter la mutualisation des services numériques entre collectivités, réduire l’aléa financier pesant sur ces dernières en supprimant la faculté pour la CNIL de leur imposer des amendes administratives et en reportant de deux ans l’entrée en vigueur de l’action de groupe en réparation en matière de données personnelles, et encourager la diffusion d’informations et l’édiction de normes de droit souple par la CNIL, adaptées aux besoins et aux moyens des collectivités comme des TPE-PME.

Il a paru indispensable au Sénat de reconnaître la spécificité des collectivités territoriales. Elles sont responsables de nombreux traitements sur lesquels elles n’ont pas prise, car ils découlent d’obligations légales ou de compétences transférées (fichier d’état civil, fichier des cantines scolaires, fichiers d’aide sociale, listes électorales, fiscalité locale, cadastre...). Il faut entendre l’inquiétude de nos élus locaux : ils ne sont absolument pas préparés, ni même informés. Ils découvrent tardivement qu’ils sont sous la menace de sanctions pécuniaires de la CNIL et pourraient être mis à terre par une condamnation trop lourde dans le cadre d’une action de groupe – sans compter les risques d’abus de droit, de quérulence ou d’extorsion auxquels ils nous ont dit être parfois exposés. Je ne veux pas anticiper sur nos discussions, mais, sur un sujet aussi sensible que les sanctions infligées aux collectivités, je ne comprends pas que le groupe majoritaire de l’Assemblée nationale aille jusqu’à refuser certaines mesures de bon sens, unanimement adoptées au Sénat, soutenues par toutes les grandes associations d’élus, et même acceptées par le Gouvernement. Les élus locaux jugeront...

Le Sénat a également souhaité rééquilibrer certains éléments du dispositif pour renforcer la protection des droits et libertés des citoyens. Adoptant des propositions largement transpartisanes – émanant de tous les groupes politiques – et fidèle à son rôle traditionnel de chambre des libertés, le Sénat a proposé de rétablir l’obligation d’autorisation préalable des traitements de données portant sur les infractions, les condamnations et les mesures de sûreté, et de préciser les conditions d’extension de la liste des personnes autorisées à mettre en œuvre ces traitements. Il a également proposé d’encourager le recours aux technologies de chiffrement des données pour assurer leur sécurité, de conserver le droit général à la portabilité des données, personnelles comme non personnelles, pour permettre de faire véritablement jouer la concurrence entre services en ligne, de s’assurer que les utilisateurs de terminaux électroniques aient le choix d’y installer des applications respectueuses de la vie privée, d’encadrer plus strictement l’usage des algorithmes par l’administration pour prendre des décisions individuelles et de renforcer les garanties de transparence en la matière, par

exemple pour les inscriptions à l'université avec le dispositif « Parcoursup ». Pourquoi les étudiants n'auraient-ils pas le droit d'accéder aux informations nécessaires pour comprendre les raisons d'un refus d'inscription dans une université de leur choix ? Le consensus qui s'est dégagé en commission comme en séance témoigne de la justesse de notre approche et de la qualité du travail sénatorial sur ce texte.

Je veux, pour conclure, vous le dire très franchement : je regrette vivement qu'un accord ne soit pas possible ce matin. Ce n'est pas de notre fait. Le Sénat n'a pas ménagé ses efforts tout au long de cette semaine comme en témoignent les deux rencontres avec mon homologue à l'initiative de nos deux présidents, que je souhaite remercier pour leur intervention. Plus de trois longues heures de négociations au total nous ont permis de balayer l'ensemble des 43 articles du texte, d'aplanir nos principales divergences, de rapprocher nos points de vue et même d'échanger des propositions de rédaction. Nous avions l'espoir hier d'un compromis global, mis sur la table et accepté par le Sénat, au prix de concessions réciproques, mais malgré tous nos efforts, nous avons appris tardivement que l'Assemblée nationale ne voulait plus de ce compromis ou, plus exactement, que le groupe majoritaire ne souhaitait pas, par principe, transiger avec le Sénat. Nous en prenons acte, mais nous regrettons le manque de considération pour les travaux du Sénat et le manque de responsabilité s'agissant d'un texte d'adaptation au droit européen qui doit être adopté rapidement. Le Sénat continuera à défendre, en nouvelle lecture, et au besoin devant le Conseil constitutionnel, la position largement consensuelle dans notre assemblée : nous étions prêts au compromis mais nous refuserons tout recul pour nos libertés publiques, nos entreprises et nos collectivités territoriales.

**M. Rémy Rebeyrotte, député.** – Je me réjouis que nous abordions aujourd'hui ce sujet très important de la protection des données personnelles. Nous savions que le Sénat souhaiterait prendre en compte la situation particulière des collectivités territoriales, comme il le fait régulièrement sur de nombreux sujets.

Nous ne sommes cependant pas favorables à ce que les collectivités territoriales échappent à l'équilibre général du texte. Celui-ci prévoit déjà des obligations allégées pour les structures de moins de 250 salariés. En revanche, lorsqu'une collectivité territoriale compte plus de 250 agents, cela signifie qu'elle dispose déjà d'un niveau d'organisation suffisant, avec des structures et des équipes de 5 à 6 personnes référentes en matière d'informatique et de fichiers. De nombreuses collectivités se préparent déjà à l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, avec la désignation d'un délégué à la protection des données. Le fait pour un élu de disposer d'agents responsables de la gestion des fichiers à ses côtés est d'ailleurs sécurisant.

De plus, l'application de la nouvelle réglementation permettra de prévenir les risques de dérives, comme cela a été le cas dans une ville du sud de la France où un élu avait commencé à établir un fichier comportant des données ethniques pour gérer ses structures scolaires. Ceci est particulièrement important dans le domaine des fichiers où un lien peut facilement être fait entre la technique et des considérations politiques.

Il est donc essentiel que les collectivités territoriales les plus importantes bénéficient des apports du texte et adaptent leur organisation, notamment pour se garantir d'éventuelles dérives.

Certes, le maire pourra être condamné pénalement mais la durée de la procédure, ainsi que le fait que la condamnation soit uniquement personnelle, en limitent l'efficacité, ce

qui ne permettra pas de remettre en cause l'organisation défaillante. Nous souhaitons, comme la CNIL, que les communes puissent faire l'objet de sanctions financières, ce qui obligera le maire à venir s'expliquer devant le conseil municipal. Dans ce domaine, j'estime que l'exécutif d'une collectivité territoriale a une responsabilité aussi importante que celle d'un chef d'entreprise.

L'État n'est nullement exonéré des obligations prévues par le texte. Les particularités s'expliquent par le fait qu'il gère des fichiers régaliens, d'ailleurs très encadrés. Dans de nombreux autres domaines, il est soumis aux obligations générales prévues par le texte.

Il s'agit de retenir une démarche d'exemplarité et de ne pas exonérer les élus locaux d'obligations qui s'imposent aux autres acteurs. Cette exemplarité vaut aussi au niveau européen : il ne faudrait pas exclure de la nouvelle réglementation des pans entiers de la vie sociale de notre pays.

**Mme Paula Forteza, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Nous sommes d'accord pour soutenir les collectivités territoriales dans leurs efforts d'adaptation au règlement européen et les aider à renforcer la sécurité de leurs systèmes de gestion des fichiers mais pas pour les exempter de la nouvelle réglementation, ce qui enverrait un signal négatif aux citoyens.

**M. Jean-Yves Leconte, sénateur.** – Je regrette que nous n'ayons pas pu parvenir à un accord car j'ai entendu des arguments de bon sens. La question des collectivités territoriales est essentielle. Il est normal de renforcer les garanties s'agissant du traitement de certaines données, comme les images recueillies par la vidéosurveillance. De manière plus générale, compte tenu des capacités actuelles des traitements et du nombre de fichiers concernés, le point essentiel du règlement européen n'est pas la sanction mais la prévention, qui implique des actions de formation et d'analyse des risques. Il faut faire de la pédagogie, même pour les données les plus basiques.

Le Sénat avait proposé des évolutions s'agissant de la certification des objets connectés, de la transparence des algorithmes utilisés pour les admissions dans l'enseignement supérieur et de l'obligation de chiffrement, à chaque fois que possible, pour protéger les données personnelles. Nous changeons actuellement de paradigme ; les objets connectés sont par exemple une nouvelle source de risques.

La position de l'Assemblée nationale, qui refuse de prendre en compte les apports du Sénat, malgré des échanges fournis entre les rapporteures, ne correspond pas à l'esprit d'une commission mixte paritaire. Ce ne sont pas les présidents de groupe qui doivent décider en fonction de l'importance numérique des parlementaires. Cette attitude conduit à écarter certaines avancées importantes et à retarder la transposition du règlement européen.

**Mme Constance Le Grip, députée.** – Au nom du groupe Les Républicains, je regrette qu'aucun accord ne puisse être trouvé. Nous sommes sensibles au travail accompli par le rapporteure du Sénat et par l'ensemble des sénateurs, qui avait permis de renforcer la protection des libertés individuelles et de prendre en compte l'intérêt des collectivités territoriales. Je ne dispose pas du détail des discussions entre les rapporteures et des compromis envisagés mais je regrette cet échec qui ne permet ni d'assurer la transposition dans les délais fixés par le règlement européen ni de renforcer les libertés individuelles, alors que plusieurs scandales récents en ont illustré la nécessité.

**Mme Christine Hennion, députée.** – Nous serions très heureux de trouver un compromis avec le Sénat, au regard de l'importance de ce texte dans un siècle où le numérique a pris l'importance que l'on sait. Quand je vous écoute, j'ai l'impression que les collectivités territoriales découvrent le sujet de la protection des données personnelles alors que la loi encadre ces questions depuis 1978 et que la CNIL veille à sa bonne application... On ne part donc pas de rien.

Je suis pour ma part attachée au principe de responsabilité. Il y a eu des avancées au Sénat, dont nous tiendrons compte. Toutefois, plusieurs lignes rouges ont été franchies, ce qui nous empêche de parvenir à un accord.

**Mme Sophie Joissains, rapporteure pour le Sénat.** – En vous entendant, j'ai le sentiment que nous ne parlons pas du même texte ! Il n'est pas question d'exempter les collectivités territoriales de leurs obligations mais, simplement, de faire en sorte que le public ne taxe pas le public, en exonérant l'État comme les collectivités du paiement des amendes. La responsabilité des collectivités, mais aussi la responsabilité pénale des maires, continuera à pouvoir être engagée.

Nos collègues députés n'ont pas une conscience claire de ce qu'est une collectivité ; nous, nous pensons aux plus petites d'entre elles et avons le souci de ne pas traiter indifféremment une commune et une entreprise.

**Mme Christine Hennion, députée.** – L'objectif de ce texte réside dans la protection des citoyens, pas celle des collectivités...

**Mme Paula Forteza, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Je tiens à souligner la qualité du travail de nos collègues sénateurs. Ces apports importants seront pris en considération et ils pourront être intégrés lors de la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale. J'observe cependant que, sur la question des exemptions, nos collègues n'ont pas fait de pas vers nous. Il n'est pas acceptable pour nous de poser un principe de déresponsabilisation des collectivités territoriales.

**M. Philippe Bas, vice-président.** – S'il y a un texte sur lequel je ne m'attendais pas à un désaccord, c'est bien celui-là. Tout d'abord en raison de sa nature : il s'agit d'adapter notre droit à un règlement européen, sur lequel notre marge de manœuvre est très faible. Ensuite parce que c'est un texte dont chacun reconnaît l'utilité et qui arrive à point nommé. Nous partageons tous la conviction que ce règlement va nous donner plus de force pour lutter contre les abus et permettre aux citoyens européens d'être mieux protégés.

Le sujet sur lequel nous butons est devenu un abcès de fixation disproportionné. Une commune, même si elle a le même nombre de collaborateurs qu'une entreprise, n'est en pas une, nous pourrions tous en convenir ! Elle a des missions de service public, elle est soumise à des contrôles spécifiques, comme le contrôle de légalité. Il existe des fondements théoriques et pratiques solides à un traitement différencié des communes. Ce sont des entités de nature profondément différente, ce qui justifie de les traiter différemment. Par conséquent, on ne peut qu'être surpris de votre exigence d'uniformisation des règles.

Nous butons sur ce point, alors que les points de convergence sur le texte étaient nombreux, et que nos deux rapporteures s'étaient montrées prêtes à aplanir certaines difficultés. Je pense en particulier à l'âge du consentement au traitement des données personnelles, à l'action de groupe ou encore à l'avis de la CNIL sur les propositions de loi,

autant de sujets sur lesquels le Sénat était prêt à se rallier à la position de l'Assemblée nationale. Formaliser les demandes d'avis à la CNIL dans la loi, nous n'en voulions pas, parce que c'est superflu : elle peut être saisie par tout parlementaire à tout moment. Mais ce n'aurait pas été la première fois que nous aurions inscrit dans la loi des dispositions superfétatoires, afin de nouer par ailleurs d'utiles compromis...

Il y a aussi des dispositions qui nous séparent mais sur lesquelles – puisque vous parlez beaucoup au nom de nos concitoyens – vous pourriez aussi faire vôtre notre position. Je n'aimais pas le tirage au sort pour la sélection à l'entrée à l'université, mais substituer à ce système des algorithmes dont la définition et les critères sont cachés aux étudiants, qui vont se voir refuser l'entrée à l'université en application de ces algorithmes, ce n'est pas une grande preuve de la force de conviction qui s'attache à la protection des libertés et que vous avez essayé de mettre de votre côté.

Honnêtement, arriver, par accident, à ne pas s'entendre sur un texte important, où notre marge de manœuvre est faible et sur lequel la protection des libertés et la défense des collectivités territoriales auraient pu nous réunir, nous allons avoir beaucoup de mal à l'expliquer. Ce que, en revanche, nous n'aurons pas de mal à expliquer, nous sénateurs, lorsque nous écrirons aux maires pour leur rendre compte de nos travaux, c'est l'incompréhension dont le législateur aura fait preuve à l'égard des communes. Ce que nous aurons par ailleurs du mal à expliquer à l'Europe, c'est que nous ne tiendrons pas la date du mois de mai pour l'adoption de ce texte, puisque je vous rappelle – et le Sénat est très attaché à cette procédure, je tiens à le souligner dans le contexte à venir de la révision constitutionnelle – qu'après l'échec de la commission mixte paritaire, il y a une nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, une nouvelle lecture au Sénat et enfin la lecture définitive par l'Assemblée nationale. Le Gouvernement sera sans doute ravi de devoir modifier l'ordre du jour prioritaire pour tenir compte de cet échec que lui-même n'avait pas anticipé...

Je ne suis pas du tout en colère mais je tiens à souligner qu'à l'avenir il nous faudra être attentif à ne pas nous diviser inutilement et à préparer les commissions mixtes paritaires de telle manière qu'elles aboutissent, dans l'intérêt général.

**Mme Yaël Braun-Pivet, présidente.** – Cet échec annoncé n'est pas le fruit d'un accident. La commission mixte paritaire a été précédée de longs échanges entre les rapporteuses, qui n'ont pas permis d'aboutir à un compromis total sur l'ensemble des dispositions du texte restant en discussion. Le président Philippe Bas et moi-même n'avons pas non plus ménagé nos efforts pour aider les rapporteuses à trouver un accord. Malheureusement cela n'a pas été possible.

Le rôle de la commission mixte paritaire n'est pas seulement de trouver un accord qui satisfasse ses membres mais de parvenir à un texte susceptible d'être voté par les deux assemblées. Or, il est apparu que l'accord qui aurait pu être souhaité, en tout cas celui que vous nous proposiez, n'était pas acceptable par la majorité de l'Assemblée nationale. Il faut respecter l'esprit de nos institutions selon lequel la commission mixte paritaire a besoin de voir ses conclusions approuvées par chacune des assemblées.

Je vous rappelle que, depuis le début de la législature, pour ce qui concerne les textes renvoyés à la commission des Lois, sept commissions mixtes paritaires se sont tenues dont six ont abouti. Le dernier échec remonte au mois de juillet 2017. Cela témoigne d'une volonté partagée de trouver des convergences. Mais, si dans la très grande majorité des cas, les commissions mixtes paritaires aboutissent, cela ne peut être à n'importe quel prix.

Nous espérons pouvoir respecter la date d'entrée en vigueur que nous impose le règlement européen. C'est pourquoi ce projet de loi sera inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale dès jeudi prochain, après avoir été examiné par la commission des Lois mardi après-midi.

**M. Philippe Bas, vice-président.** – Je ne vous cache pas que nous nous posons des questions quant à la constitutionnalité de certaines dispositions du projet de loi, que nous soumettrons au Conseil constitutionnel, d'où notre crainte relative au non-respect du calendrier.

**Mme Yaël Braun-Pivet, présidente.** – Je vous remercie. Je constate donc l'échec de la commission mixte paritaire.

*La commission mixte paritaire a constaté qu'elle ne pouvait parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la protection des données personnelles.*

*La réunion est close à 10 h 55.*



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

**Mardi 27 mars 2018**

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

*La réunion est ouverte à 14 h 20.*

### **Audition de MM. Gérard Clérissi, directeur des ressources et compétences de la police nationale, Thomas Fourgeot, chef du bureau des gradés et gardiens de la paix et de Mme Noémie Angel, sous-directrice de la prévention, de l'accompagnement et du soutien**

**M. Michel Boutant, président.** – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Gérard Clérissi, directeur des ressources et compétences de la police nationale, M. Thomas Fourgeot, chef du bureau des gradés et gardiens de la paix et Mme Noémie Angel, sous-directrice de la prévention, de l'accompagnement et du soutien.

Nous avons déjà entendu M. Clérissi et Mme Angel qui accompagnaient le Directeur général de la police nationale, M. Éric Morvan, lors de son audition. Toutefois, nous souhaitons approfondir certains points évoqués à cette occasion ou soulevés lors d'autres auditions ou déplacements, concernant en particulier la carrière des agents, leur formation ou la protection fonctionnelle.

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera également l'objet d'un compte rendu publié. Je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Gérard Clérissi, Thomas Fourgeot et Mme Noémie Angel prêtent serment.*

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Notre commission d'enquête a été mise en place après la série de suicides intervenus parmi les forces de l'ordre, notamment au sein de la police nationale, ainsi qu'à la suite de l'expression d'un malaise ou d'une colère des policiers en dehors des champs d'expression syndicale et institutionnelle. D'aucuns invoquent comme causes de ce malaise le management, l'ambiance, les conditions matérielles – immobilier, véhicules, équipement –, mais aussi la procédure pénale.

Des actions avaient été menées lorsque M. Cazeneuve était ministre de l'intérieur. Depuis lors, la police met-elle en place tous les moyens pour prévenir les risques psychosociaux ? Dispose-t-on de moyens suffisants ? Les consignes de management portent-elles suffisamment attention au personnel subordonné ?

Vous disposez, au sein de la police nationale, d'un médiateur, institution intéressante et totalement autonome. 35 % de ses avis ne sont toutefois pas suivis par la direction générale de la police nationale, un taux bien plus important que dans d'autres administrations, où il est exceptionnel que les avis du médiateur ne soient pas suivis.

Le médiateur constate une réduction des interventions dans les procédures de mutation ou d'avancement. Mais nous avons entendu, de la part des policiers de base, l'expression d'un vrai malaise : les promotions, les avancements et les affectations seraient rarement décidés objectivement. Certes, en tant que parlementaires, nous sommes parfois sollicités pour aider une personne ayant réussi l'examen de brigadier quatre ans auparavant, mais qui, non syndiquée ou non membre du bon syndicat, n'a toujours pas été nommée au poste correspondant. Cela donne l'impression – ce n'est peut-être qu'un ressenti et non une réalité – que la cogestion aboutit à un système inéquitable en termes de promotion et d'avancement. Comment améliorer la situation ?

Comment résoudre les problèmes de ressources humaines de gestion des ressources humaines dans la région parisienne ? Elle connaît un très fort décalage entre les effectifs théoriques et réels, et les unités de sécurité publique y sont constituées de nombreux jeunes. Les encadrants, souvent aussi très jeunes, veulent revenir le plus rapidement possible dans leur région d'origine. Les cohortes sortant des écoles vont être affectées prioritairement là-bas, ce qui renforcera les effectifs, mais n'améliorera pas le niveau qualitatif d'expérience des agents. Comment améliorer les choses, sans renforcer encore le régime d'indemnités pour rendre les postes difficiles plus attractifs financièrement ?

Qu'avez-vous fait pour améliorer l'accès au logement ? Les gendarmes ne rencontrent pas cette difficulté, car ils sont logés. Les policiers doivent souvent se débrouiller seuls ; certains dorment dans leur véhicule, d'autres vivent en colocation à huit dans un appartement. En province, cela fait longtemps qu'on aurait essayé de trouver des solutions : les élus auraient réuni tout le monde autour de la table. Mais cela ne se passe pas ainsi dans la couronne parisienne. Comment fidéliser les agents ou les faire revenir pour avoir quelques agents plus expérimentés ?

Dans son rapport annuel de 2015, le médiateur recensait environ 12 000 gardiens de la paix ayant réussi l'examen professionnel de qualification au grade de brigadier qui n'ont pas été nommés à ce grade. Ces situations alimentent le malaise. La Direction des ressources humaines et des compétences (DRCPN) s'est-elle saisie du problème, et avec quel résultat ?

Le Parlement a tenu à aligner les peines d'outrage envers les personnes dépositaires de l'autorité publique sur celles à l'égard des magistrats, afin qu'elles soient davantage respectées. Longtemps employeur de policiers municipaux, je les ai toujours soutenus dans les procédures ; parfois la commune payait l'avocat et aidait à faire les démarches pour le dépôt de plainte et pour obtenir un certificat médical en cas de rébellion. Les policiers nationaux n'ont pas ce soutien, alors même que cet outrage est non seulement un préjudice envers un agent, mais aussi une faute contre la République. Je suis surpris que le ministère public ne s'en saisisse pas. Une protection fonctionnelle effective serait la moindre des choses. Existe-t-elle, et comment l'améliorer ?

Nous avons eu du mal à croire qu'il existe un stock de 20 millions d'heures supplémentaires non payées. Nous confirmez-vous ce chiffre ? Comment résorber ces heures ?

**M. Gérard Clérissi, directeur des ressources et compétences de la police nationale.** – L'année 2017 a été particulièrement dramatique avec 51 suicides, et 13 ont déjà eu lieu en 2018. La DRCPN et toute la police sont mobilisées ; un nouveau plan de prévention du suicide, achevé, sera présenté le 12 avril lors d'un Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) extraordinaire par le ministre de l'intérieur.

Le médiateur est une composante de la DRCPN. Si 35 % des avis, une forte minorité, ne sont pas suivis d'effets, deux tiers des avis le sont. Le médiateur émet un avis, mais parfois la DRCPN ne partage pas son analyse juridique ou son analyse de la situation. Nous assumons cette position, même si nous nous engageons à réduire ce taux.

Je récus le terme de cogestion. Les syndicats de police sont des partenaires sociaux importants : le taux de participation aux élections professionnelles atteint 85 %, l'un des plus élevés de l'administration. On ne peut pas faire sans eux, mais je préfère le terme de concertation.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Les commissions paritaires ne sont-elles pas décisionnelles ?

**M. Gérard Clérissi.** – Non, elles émettent des avis.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Sont-ils plus suivis que ceux du médiateur ?

**M. Gérard Clérissi.** – Oui, naturellement. Il y a deux types de commissions administratives paritaires (CAP), l'une concernant la mutation et l'autre l'avancement.

Le principal mouvement de mutation, dit « général », est organisé en juin pour des affectations au 1<sup>er</sup> septembre, sur des postes polyvalents ouverts à la vacance par les directions de l'emploi dans les services ou les circonscriptions déficitaires en effectifs. Le candidat dépose au maximum cinq souhaits d'affectation géographique. Les candidats sont classés selon leur choix et selon un barème de points en fonction de l'ancienneté d'exercice dans le corps et le service, de la situation familiale et de l'exercice dans un secteur urbain difficile. L'administration classe les demandes de mutation grâce à ce barème rendu public. Ce travail préparatoire ne se substitue pas à l'examen individuel de la situation des agents par la CAP. L'administration conserve son pouvoir d'appréciation.

Le mouvement « profilé » concerne certains postes qui exigent des compétences spécifiques – officiers de police judiciaire (OPJ), formateurs aux techniques d'intervention, Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), Service central du renseignement territorial (SCRT)... Les candidats répondant aux conditions statutaires sont sélectionnés par la Direction de l'emploi en fonction de leurs compétences techniques après un entretien. Chaque année, deux ou trois mouvements profilés sont organisés par le bureau des gradés et gardiens de la paix (BGGP) de la DRCPN.

D'autres appels à candidature sont spécifiques pour des postes à Mayotte, dans des centres de rétention administrative, ou pour des mutations ponctuelles dans l'intérêt du service ou dérogatoires pour des raisons familiales ou médicales. L'administration procède au mouvement après avis des CAP, sauf cas d'urgence où la mutation peut intervenir sous réserve de l'examen ultérieur de la CAP.

La DRCPN pilote les campagnes d'avancement aux grades de brigadier, brigadier-chef et major, au travers de plusieurs circulaires. Il existe aussi des CAP pour les officiers et les commissaires. La DRCPN coordonne les travaux préparatoires pour proposer une promotion aux fonctionnaires les plus méritants. Les modalités pour un avancement de grade sont fixées par le décret du 23 décembre 2004 portant statut particulier du corps d'encadrement et d'application de la police nationale.

Parmi les agents promouvables au grade supérieur, la Direction de l'emploi établit le classement de ceux qui sont proposés à l'avancement selon plusieurs critères rappelés dans la circulaire de la DRCPN : la notation sur les trois dernières années, l'appréciation sur la manière de servir, l'ancienneté dans le grade, les avis des chefs de service, la capacité d'encadrement, les difficultés ou responsabilités particulières des emplois occupés.

La CAP émet un avis qui est souvent suivi par l'administration.

Quel que soit le ministère, il est très difficile de fidéliser des agents dans la région parisienne. Dans la police nationale, un concours spécifique à l'Île-de-France prévoit que les agents le réussissant sont affectés pour huit ans en région parisienne. Les lauréats du concours national sont affectés pour cinq ans dans la région parisienne. C'est une fidélisation imposée....

La liste des secteurs et unités d'encadrement prioritaire (SUEP) prévoit un dispositif d'avancement accéléré, qui rend ces postes plus attractifs. Nous cherchons à étendre cette mesure, qui a cependant un effet budgétaire, et nous négocions actuellement pour obtenir gain de cause.

Nous réfléchissons pour que les règles de gestion imposent un maintien en poste des OPJ en Île-de-France – par exemple deux ans minimum – avant d'envisager une mutation en province, afin de résorber le déficit.

S'agissant des conditions de logement en région parisienne, le ministère de l'intérieur a 15 500 logements en stock, dont 15 000 en Île-de-France, un nombre important pour fidéliser les jeunes agents.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Sont-ils occupés ou vacants ?

**Mme Noémie Angel, sous-directrice de la prévention, de l'accompagnement et du soutien.** – Ils sont occupés, à quelques exceptions près. Dans les années 1960, nous avons réservé des logements dans certaines zones attractives à l'époque... Nous avons des réservations de logements en droit de suite auprès des bailleurs sociaux, et donc un stock de 15 537 logements en Île-de-France.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Selon les policiers, c'est une offre très insuffisante depuis des années.

**Mme Noémie Angel.** – Pour donner un ordre de grandeur en flux, la préfecture de police, qui dispose de l'essentiel du budget, a donné satisfaction à 1 509 agents sur 2 506 demandes en 2017. Certes, il en manque 1 000, mais c'est un effort constant.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – C'est énorme : 1 000 demandes, soit 40 % d'entre elles, ne sont pas satisfaites.

**M. Gérard Clérissi.** – Il faut prendre aussi en compte la contrainte budgétaire.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Nous sommes là pour exprimer les besoins.

**Mme Noémie Angel** – C'est à la fois une question de besoins et de disponibilités foncières – rares à Paris. Nous aurons prochainement de nouvelles opportunités avec le Grand

Paris. Nous sommes aussi en concurrence avec d'autres importants demandeurs de logements, comme la Mairie de Paris.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Avez-vous un projet pour résorber le déficit et loger tout le monde ou en partie, et à quelle échéance ? Si, dans dix ans, le parc disponible n'est accru que de 10 %, le problème ne sera pas réglé, d'autant que vos effectifs augmentent.

**M. Michel Boutant, président.** – Les 15 000 logements sont-ils pour Paris *intra-muros* et la petite couronne ?

**Mme Noémie Angel.** – Il s'agit du ressort territorial de la préfecture de police de Paris, soit Paris, la petite couronne et la grande couronne pour la réservation de logements. La totalité de la grande couronne est couverte par la préfecture de police, mais l'essentiel de la politique de réservation de logements porte sur la petite couronne et Paris – objets de la majorité des demandes. Sur la grande couronne et les départements adjacents, comme le Loiret, le ministère a mis en place une politique de prêt à taux zéro. Lorsqu'un policier reste plus longtemps en poste, il a une stratégie différente d'un jeune affecté et souhaite acheter son logement. Récemment, la ceinture du prêt à taux zéro a été élargie pour répondre à cette demande.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Je comprends qu'un policier en Seine-Saint-Denis ne souhaite pas habiter dans la commune où il travaille...

**Mme Noémie Angel.** – Effectivement, non.

**M. Michel Boutant, président.** – Combien y a-t-il de fonctionnaires de police sur ce territoire où vous avez 15 000 logements à disposition ?

**M. Gérard Clérissi.** – Environ 24 000.

**M. Michel Boutant, président.** – Les logements sont-ils destinés à tous les fonctionnaires, ceux sur le terrain et ceux en administration centrale ?

**Mme Noémie Angel.** – Oui.

**M. Michel Boutant, président.** – Les agents de terrain, de la BAC, ou qui travaillent dans des conditions difficiles ne sont-ils pas prioritaires ? Certains logements sont-ils occupés pendant toute une carrière, voire au-delà ? Certains retraités de l'Assistance publique des hôpitaux de Paris (AP-HP) occupent toujours des logements qui leur avaient été attribués. Dressez-vous le même constat ?

**Mme Noémie Angel.** – La politique est ministérielle. Les commissions d'attribution du logement interviennent avant l'avis du bailleur. Dans la convention de réservation, nous proposons des candidats au bailleur. Nous sélectionnons en priorité selon les situations opérationnelle et sociale.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Selon quels critères ? Pouvez-vous nous les détailler ?

**Mme Noémie Angel.** – Il n'y a pas d'instruction selon des critères. La préfecture de police loge en priorité – à hauteur d'environ 80 % du budget – les policiers.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – J’insiste : vous n’avez pas de document écrit mentionnant les critères objectifs d’attribution de logement ?

**Mme Noémie Angel.** – Nous signons des conventions et non un règlement formalisé des critères, car l’administration centrale n’a pas les mêmes priorités que la préfecture de police. Le budget est alloué pour deux tiers à la préfecture de police, pour un tiers à l’administration centrale. Chacune des administrations dispose de ses propres critères.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Pour plus de transparence, il faudrait définir une batterie de critères objectifs pour justifier l’attribution d’un logement à une personne selon sa situation familiale ou professionnelle. Pour l’instant, ils ne sont pas formalisés ?

**Mme Noémie Angel.** – Ces critères existent, mais ils ne sont effectivement pas formalisés. Nous les avons présentés aux syndicats. Ils font l’objet d’une commission spécifique au sein de la Commission nationale d’action sociale (CNAS) consacrée au logement.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Les syndicats sont-ils représentés dans les commissions d’attribution ?

**Mme Noémie Angel.** – Non, formellement, la commission d’attribution est celle du bailleur social. En tant que réservataires, nous avons notre propre commission d’attribution en amont, qui propose de deux à trois noms pour chaque logement.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Nous savons qu’en général, la commission d’attribution du bailleur suit le choix qui lui est proposé. L’État dit qui il veut installer. Le choix se fait en amont de la commission d’attribution...

**Mme Noémie Angel.** – C’est globalement le cas, mais il existe des exceptions. Ce n’est pas exactement le même cadre juridique que pour les 5 % du contingent préfectoral. Nous réservons des logements et proposons deux ou trois noms. Le bailleur peut refuser si la première personne est en fragilité financière.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Cela arrive-t-il souvent dans la police ?

**Mme Noémie Angel.** – Oui, par exemple en raison de la situation du conjoint, ou en cas de jugement de divorce non arrêté. Le bailleur fixe des critères que nous répercutons en amont, comme le fait que le loyer n’excède pas 33 % des revenus du ménage. Mais le bailleur peut apprécier différemment les fiches de paie. Parfois, les marges d’interprétation sont importantes. Et nous sommes un petit réservataire...

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Oui, vous n’avez pas assez de logements !

**Mme Noémie Angel.** – Le ministère de l’intérieur est l’un des plus gros réservataires...

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Chaque année, on nous dit que la situation s’améliore par rapport à l’année précédente, ce qui donne l’impression que tout va bien. Vous attribuez 1 500 logements, mais *quid* du reste ? Si 1 000 personnes n’en ont pas,

cela peut susciter des drames. C'est insatisfaisant. Avez-vous prévu un plan d'action pour améliorer la situation ou considérez-vous finalement que ce n'est pas si mal ?

**M. Gérard Clérissi.** – Ce sujet est bien pris en compte, mais il faudrait obtenir des moyens exceptionnels. Dans le cadre de plans d'investissement, notre budget a augmenté par rapport à l'année dernière, mais, selon le budget quinquennal, nous devons réaliser des économies. Dans cinq ans, notre budget sera réduit de 56 millions d'euros par rapport à aujourd'hui. Nous pouvons préparer un plan d'action et le mettre en œuvre...

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – J'ai du mal à comprendre. Non seulement vous ne prévoyez pas d'amélioration de la situation, mais ce sera le contraire ?

**M. Gérard Clérissi.** – Nos crédits sont en cours de stabilisation.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – À quel titre les logements vous sont-ils réservés ? Sur mon territoire, les réservataires de l'État sont affectés dans des logements sociaux selon certains critères. Comment faites-vous ? Appliquez-vous un texte réglementaire ?

**Mme Noémie Angel.** – Oui, sur les droits de réservation, c'est un texte qui est en cours de modification dans un projet de loi. Nous réservons un droit de suite pour quinze à vingt ans. Chaque année, nous réservons de plus en plus de logements, même si certaines demandes ne sont toujours pas satisfaites.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Prévoyez-vous des opérations nouvelles pour augmenter le parc de logements ?

**Mme Noémie Angel.** – En 2017 ont été alloués 15,6 millions d'euros au titre des autorisations d'engagement et 11,7 millions d'euros au titre des crédits de paiement. Les chiffres sont stabilisés, mais on aboutit à une augmentation du parc.

Auparavant, les conventions étaient très longues et manquaient de souplesse. À la fin des années 1970 et 1980, nous avions fait beaucoup de réservations en Seine-Saint-Denis, alors que les policiers n'en veulent pas.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Il est difficile de loger dans la cité où l'on sévit...

**Mme Noémie Angel.** – Ces logements n'étaient pas dans des cités. Même des logements dans la petite couronne dans des communes sans problème ne trouvent parfois pas preneur...

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Vous avez des logements vacants dans la petite couronne ?

**Mme Noémie Angel.** – Oui, dans certains sites comme Les Lilas ou la bordure de Romainville, en Seine-Saint-Denis, en cours de gentrification, appréciés des jeunes Parisiens qui s'y installent. Parfois seule une personne vient visiter l'appartement, y compris dans des programmes neufs dans le 20<sup>e</sup> arrondissement de Paris, paradoxalement. Je vous parle de mon expérience pratique de gestion des dossiers.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – L'année prochaine, le parc va-t-il augmenter ?

**Mme Noémie Angel.** – En 2018, 13,4 millions d'euros en crédits de paiement nous sont alloués. Fin mars, je n'ai pas encore de visibilité sur l'ensemble des projets qui me seront présentés par les bailleurs. Nous démarchons les bailleurs pour connaître les projets existants et savoir où réserver les logements.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Avec vos crédits, de combien de logements pourrez-vous disposer ?

**Mme Noémie Angel.** – En flux, il s'agit de centaines de logements.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Pourriez-vous être plus précise ?

**Mme Noémie Angel.** – Je vous communiquerai le chiffre précis pour 2017, mais je ne l'ai pas pour 2018.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Il n'y a pas de programmation pluriannuelle ?

**Mme Noémie Angel.** – La programmation est budgétaire. Le coût des programmes peut être extrêmement variable. On peut nous proposer une réservation de logements sur deux logements dans le 17<sup>e</sup> arrondissement puis de 15 ou 20 logements...

**M. Alain Cazabonne.** – Arrêtons ce dialogue de sourds. Nous n'accusons pas votre gestion. Vos moyens sont-ils suffisants pour loger les 1 000 agents restants ? Si demain, nous devons demander des augmentations de crédit, il nous faut des arguments.

**M. Gérard Clérissi.** – Nous n'avons pas les moyens d'avoir 1 000 logements de plus.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Quels sont le rythme de création de logements et le budget nécessaires pour résorber en cinq ans ce déficit de logements, qui rend plus douloureuses les affectations en région parisienne ?

**M. Jordi Ginesta.** – Vous connaissez le prix des loyers sur la Côte d'Azur. Les communes aident les agents au maximum, mais tout ne peut pas reposer uniquement sur la bonne volonté des maires. Y a-t-il des spécificités selon les régions ou le financement est-il uniforme ?

**M. Jean Sol.** – Quelles sont votre conception et la place du management dans votre politique de ressources humaines ? Quels sont les thèmes privilégiés dans la formation initiale et continue ? Quel est le taux de mobilité et de promotion professionnelle à l'échelle nationale ?

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Nous avons longuement débattu sur le logement et espérons avoir des réponses écrites.

**M. Michel Boutant, président.** – Il sera indispensable que vous nous donniez des précisions sur les attributions de logement, la fréquence des vacances, la durée d'occupation des logements par un même fonctionnaire. Certaines situations ne sont-elles pas bloquées

durant des décennies, alors que ce logement devrait être une aide au démarrage pour de jeunes policiers de province espérant repartir, et auxquels il faut accorder certains avantages matériels les mettant à l'abri – dans tous les sens du terme ?

**Mme Noémie Angel.** – Je vous rejoins. Nous avons fait un recensement. D'après un texte interministériel, ces logements peuvent être accessibles aux retraités, mais ils sont peu nombreux à en bénéficier. Nous nous interrogeons sur le *turn-over*. Le bailleur est censé nous informer si un changement de situation familiale est de nature à modifier l'affectation du logement. Nous réfléchissons aux moyens de durcir le dispositif. J'ai rencontré récemment des personnes au ministère des affaires étrangères, qui fait face aux mêmes interrogations pour faire tourner le parc de logements au bénéfice des jeunes ménages.

Nous réservons des logements dans la région parisienne et attribuons des prêts à taux zéro dans des régions sous tension comme les départements des Alpes-Maritimes et des Bouches-du-Rhône.

**M. Jordi Ginesta.** – Pas le Var ?

**Mme Noémie Angel.** – Le département du Var fait actuellement l'objet de discussions au sein de la CNAS, car les syndicats et les policiers nous ont fait part des tensions du marché immobilier. Nous nous interrogeons sur la possibilité d'ouvrir le prêt à taux zéro aux fonctionnaires concernés.

**M. Gérard Clérissi.** – L'École nationale supérieure de la police (ENSP) dispense une formation sur les risques psychosociaux. La DRCPN n'a plus la compétence de la formation depuis la création d'une nouvelle direction spécifique en janvier 2017. Ce module prend une place de plus en plus importante.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Le Service de soutien psychologique opérationnel (SSPO) dépend-il de votre direction ?

**M. Gérard Clérissi.** – Oui.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Combien de psychologues faudrait-il avoir dans chaque région pour répondre aux besoins ?

**M. Gérard Clérissi.** – Le SSPO est un service nombreux, avec 82 psychologues, auxquels s'ajouteront 7 psychologues coordinateurs zonaux. Il est fortement monté en puissance.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Que contient votre plan de prévention des suicides ?

**Mme Noémie Angel.** – Le nouveau programme de mobilisation contre les suicides présente plusieurs axes de travail. Certains dispositifs intéressants concernant les conditions de travail ont été repris du précédent plan, mais en suivant une logique nouvelle pour une meilleure appropriation localement : partir du terrain et de l'intervention pour remonter vers des politiques plus générales de signalement, de prise en charge, voire d'hospitalisation.

Nous avons revu notre politique de prévention pour mieux coller aux facteurs de risque, et nous nous appuyons sur la triste analyse des suicides constatés sur la base de

rapports environnementaux. Nous nous interrogeons alors sur les raisons du passage à l'acte, non pas en mettant en avant tel ou tel critère, car il s'agit d'une conjonction de facteurs, mais pour essayer d'agir sur chaque facteur, comme la fragilité économique, le harcèlement, l'addiction ou les souffrances collectives.

Premier axe du plan: mieux répondre à l'urgence. Le précédent plan se fondait principalement sur des remontées hiérarchiques. Or, c'est plutôt les collègues qui savent que tel agent va mal, et ceux-ci ne savent pas nécessairement à qui se confier sans risquer de désarmer ledit collègue ou de le stigmatiser, ce qui est une préoccupation récurrente.

Pour mieux repérer au sein des collectifs de travail les agents traversant une crise suicidaire, on a souhaité conforter le dispositif d'alerte. On réfléchit à un dispositif de signalement plus structuré, afin de mieux inclure l'ensemble des professionnels de santé et de rappeler la conduite à tenir en cas d'urgence. Si vous êtes informé qu'une personne va passer à l'acte dans l'heure qui vient, il faut non pas appeler le SSPO, mais être en mesure d'appeler rapidement un service d'urgence et un service de police pour géolocaliser le portable de la personne concernée. Il importe donc de rappeler des consignes simples, opérationnelles et pratiques concernant la prise en charge de la crise suicidaire.

Deuxième axe : améliorer la prise en charge des agents à court terme dans le cadre d'une nouvelle instruction.

Un dispositif intéressant existe d'ores et déjà pour les agents traversant des périodes de fragilité, notamment le retour après une période de maladie. Dans les semaines qui précèdent ou qui suivent un arrêt maladie, une proportion importante de personnes passe à l'acte. Il convient de s'assurer qu'un soutien et un suivi de ces personnes sont mis en place, avec un réarmement progressif.

Troisième axe important, qui ne figurait dans les précédents plans : « la postvention » en cas de tentative de suicide ou de suicide.

Les tentatives de suicide sont toujours un sujet tabou : lorsque l'on attend à ses jours, on ne souhaite pas que cela soit connu des collègues ou du chef de service. Pourtant, statistiquement, cette personne a malheureusement beaucoup plus de risques de passer à l'acte qu'un autre de ses collègues.

Dès lors, on a décidé de mettre en place des protocoles d'intervention pour garantir la confidentialité de la personne qui se signale ou signale son collègue, avec l'organisation d'un suivi plus structuré. On va expérimenter des conventionnements avec certaines structures psychiatriques, car, à un moment donné, il faut savoir passer le relais à un psychiatre.

La postvention vise à prévenir le risque de contagion, l'effet dit Werther que l'on a pu constater dans certains commissariats ; je pense à ce qui s'est passé à Bergerac. Le suicide d'une personne va faciliter le passage à l'acte d'autres personnes fragiles. Aussi, il faut parler du suicide, mais pas trop ; il faut en parler d'une certaine manière : il faut débriefer et suivre les collègues dans le temps parce que la situation peut entraîner des traumatismes ultérieurs. Nous souhaitons mieux accompagner les familles endeuillées.

Quatrième axe : la prévention secondaire, à savoir prévenir plus efficacement les situations de fragilité. On retrouve là certaines des interrogations concernant les risques

psychosociaux, même si ceux-ci englobent une problématique plus large. Toutes les personnes confrontées à des risques psychosociaux ne passent pas à l'acte.

Le plan repose sur la culture partagée de la prévention, en renforçant les formations relatives aux risques psychosociaux, les formations à la confrontation à la mort, à la charge émotionnelle du métier parce qu'il existe une corrélation évidente entre le quotidien et les stress post-traumatiques. L'enjeu consiste à mieux évaluer les personnes fragiles, en ciblant les personnels les plus fragilisés.

Le 1<sup>er</sup> avril prochain devrait être créée une mission d'accompagnement des blessés en service, qui inclut les blessés psychiques. En effet, la corrélation entre une blessure psychique non traitée et un éventuel passage à l'acte n'est plus à démontrer, même si la cause du suicide est souvent multiple.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Les effets sont souvent à très long terme.

**Mme Noémie Angel.** – De même, la corrélation entre la dépression et le passage à l'acte est réelle. Des mesures sont prévues pour mieux accompagner les personnes qui souffrent de dépression lorsqu'elles reprennent leur service, avec l'effet que peut induire le réarmement. On a besoin de mieux sensibiliser les agents à cette question.

La question du harcèlement est également évoquée dans le plan : un numéro spécifique SIGNAL-DISCRI a été mis en place au sein de la police nationale. Celle des addictions est également prévue ; outre l'alcool, toutes les nouvelles drogues chez les jeunes peuvent entraîner un passage à l'acte.

Le plan contient également un volet relatif aux agents fragilisés socialement. À cet effet, on a renforcé l'action du service social, son information et le suivi des conjugopathies, c'est-à-dire les dépressions liées à la situation familiale.

Un autre axe du plan renvoie à la prévention primaire, c'est-à-dire aux conditions de travail, avec un volet important concernant la cohésion. On remarque dans la police comme ailleurs une montée de l'individualisme. Faire vivre le collectif est aussi un facteur de protection. Une instruction de la DGPN portera sur les moments de convivialité, avec un budget dédié à cette fin. On va également remettre la pratique du sport au centre de la vie au travail.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Disposez-vous de statistiques en la matière ? Je crois que deux heures de sport sont prévues, mais elles sont très rarement appliquées.

**Mme Noémie Angel.** – Tout à fait !

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Les forces de maintien de l'ordre respectent peut-être plus ces deux heures de sport, encore qu'elles soient très fortement sollicitées. Depuis dix ans, certains policiers n'ont pas du tout fait de sport dans le cadre professionnel.

**Mme Noémie Angel.** – Nous ne connaissons pas le taux exact, mais je vous confirme que ces deux heures ne sont pas appliquées.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – On n’a pas de chiffres sur cette question ?

**Mme Noémie Angel.** – Des chiffres nous ont été communiqués par la fédération sportive de la police nationale, qui gère les salles de sport. En revanche, on n’a pas d’idée précise sur le respect de ces deux heures de sport.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Dans la masse de toutes les statistiques qui existent, vous n’avez aucune information à ce sujet ?...

**Mme Noémie Angel.** – Non. Mais nous avons la conviction qu’il est nécessaire de remettre le sport au centre du plan, en tenant compte des contraintes techniques pour ce qui concerne les personnels travaillant de nuit ou encore la fermeture des salles. Nous avons essayé d’analyser les causes qui bloquent la pratique du sport. Nous engageons des actions en lien avec la fédération sportive nationale.

Par ailleurs, le dialogue managérial de proximité va être mis au cœur du plan visant à améliorer le quotidien au travail pour rappeler l’importance du débriefing, d’avoir des espaces d’échanges. Il convient de former les jeunes cadres à ce sujet. Cela nous conduit à développer de nouvelles approches et techniques du management ; je pense aux techniques d’optimisation du potentiel, issues de l’armée américaine, qui permettent de mieux prendre en charge les situations de stress. Quand on est confronté à la mort, on ne peut pas éviter tout traumatisme, mais on peut apprendre à mieux gérer son stress et la confrontation à la mort.

Le plan contient également un volet important sur le travail de nuit, à la fois le suivi statistique, ses incidences en termes de conditions de travail et la reconnaissance du statut de travailleur de nuit.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Vous parlez de reconnaissance financière ?

**Mme Noémie Angel.** – Non, au niveau de la réglementation, de la santé et de la sécurité. Le plan porte sur les conditions de travail conformément au droit européen.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – À propos du travail de nuit, les élus constatent souvent la faiblesse des effectifs de police nationale. Est-ce dû à l’organisation du service ? Les volontaires sont-ils les seuls à travailler la nuit ? Manque-t-on de volontaires ? Confirmez-vous que l’agent de nuit bénéficie d’une bonification de 97 centimes, d’après ce que l’on nous a dit ?

**M. Gérard Clérissi.** – Ce sont les services qui sont ainsi organisés : Police-Secours fonctionne bien sûr la nuit, de même que des brigades anti-criminalité.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Le travail de nuit est-il basé sur le volontariat ?

**M. Gérard Clérissi.** – Oui.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Certains services souhaiteraient-ils avoir plus d’effectifs la nuit ?

**M. Gérard Clérissi.** – À ma connaissance, les services ne rencontrent pas de problème pour avoir des volontaires : travaillent la nuit les équipes qui ont été jugées nécessaires et utiles.

**M. Michel Boutant, président.** – D'après les personnes auditionnées, on compterait quelques 240 000 fonctionnaires de sécurité, mais, au quotidien, seuls 5 000 d'entre eux seraient sur le terrain. Selon un préfet de département, alors que 300 policiers sont présents dans deux circonscriptions, ce dernier rencontre des difficultés pour avoir deux équipes de six le week-end.

**M. Gérard Clérissi.** – On raisonne là par rapport à une présence H 24 : il faut six ou sept fonctionnaires pour avoir un fonctionnaire sur le terrain pendant vingt-quatre heures.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – On n'est pas dans ce ratio.

**M. Michel Boutant, président.** – Pas du tout ! Si l'on divise 240 000 par 6, il y aurait 40 000 policiers présents !

**M. Gérard Clérissi.** – Je ne sais pas d'où vient ce chiffre.

**M. Michel Boutant, président.** – Il nous a été communiqué lors des auditions.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – On aimerait connaître les effectifs de la police nationale la nuit. Dans ma circonscription de police, sur 230 000 habitants, il y a tout au plus trois équipages, alors que j'avais deux équipages de police municipale dans ma ville de 15 000 habitants. On n'arrive pas à comprendre ces ratios très faibles. Combien de policiers sont-ils présents chaque nuit ?

Vous dites que le service de nuit est organisé en fonction des besoins, mais rares sont les responsables de circonscriptions de police qui affirment disposer d'effectifs suffisants la nuit.

Ma question est précise : est-ce dû à l'organisation même de la police ? Quelles sont les causes de ce manque de policiers la nuit, surtout si l'on ne manque pas volontaires ? Faut-il prévoir plus de primes ? Nous aimerions avoir des réponses à ces questions.

**M. Gérard Clérissi.** – Notre réponse ne pourra concerner qu'une force de sécurité publique. Il sera compliqué d'agréger les données de toutes les forces de police.

**M. Henri Leroy.** – Un service s'occupe sûrement de l'organisation au niveau national, régional ou départemental. Les facteurs qui conduisent à avoir peu d'effectifs disponibles sont multiples : l'administration, la rédaction, les maladies, etc. Le ratio est, à mon avis, plus proche d'un pour dix ; il est différent pour les effectifs de police municipale qui ne sont pas astreints à l'administration ni à la rédaction.

On aimerait donc connaître tous les facteurs susceptibles d'avoir des conséquences sur les effectifs disponibles, car des contraintes s'imposent au commandement et à l'organisation du service.

Par ailleurs, le logement est un facteur déterminant ; il est l'un des critères essentiels qui influent sur le moral des policiers et même des gendarmes. La majorité des policiers ou nombre d'entre eux – il en est de même des gendarmes – refusent de venir dans

les Alpes-Maritimes en raison du logement, à tel point que le département a investi 150 millions d'euros dans la construction de logements. Tenez-vous compte de cet état de fait ?

**M. Michel Boutant, président.** – Il nous reste peu de temps. Aussi, je vous saurais gré de bien vouloir nous apporter la réponse la plus synthétique et la plus authentique possible.

**M. Gérard Clérissi.** – Nice a bien été identifiée comme étant une circonscription très déficitaire en termes d'effectifs du fait du problème de logement. L'une des réponses, qui n'est pas la plus satisfaisante, est d'affecter les agents aux sorties d'école à Nice. On touche là de nouveau à la question des moyens disponibles pour mettre en place une politique du logement.

**M. Henri Leroy.** – Il y a aussi Cannes et Antibes !

**M. Gérard Clérissi.** – Bien sûr.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Je souhaiterais que vous nous répondiez à la question de la protection fonctionnelle lorsque les agents sont victimes d'outrages, de rébellions.

En outre, confirmez-vous le stock des 20 millions d'heures supplémentaires non payées ? Comment entendez-vous le résorber ?

Enfin, j'aimerais avoir une réponse écrite sur les critères précis de l'IRP. La politique du chiffre est dénoncée par la base, mais la hiérarchie nous explique qu'elle n'existe pas... Sauf à ce qu'il existe un problème de communication au sein de la police, qu'en est-il en réalité ?

**M. Gérard Clérissi.** – Je vous enverrai les circulaires de la DGPN relatives à l'IRP. Vous pourrez constater qu'il n'y est aucunement mentionné que la part concernant la performance est liée à des résultats chiffrés. Je démens totalement le lien entre la politique du chiffre et la rémunération des responsables de la police, qu'ils soient commissaires ou officiers.

**M. Michel Boutant, président.** – En d'autres termes, cela signifie qu'il n'y a aucune forme de reconnaissance en termes d'indemnités financières, de mutation ou d'avancement au regard des chiffres obtenus par les gardiens de la paix ?

**M. Gérard Clérissi.** – La part performance est calculée par rapport aux objectifs assignés aux cadres, qu'il s'agisse du management, de l'organisation du service, de réformes à conduire.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Ce n'est pas fonction du nombre d'interpellations, etc.

**M. Gérard Clérissi.** – Non.

Le stock d'heures supplémentaires s'élève en réalité à 21,8 millions. Après avoir diminué en 2014, il a augmenté à la suite de la pression qui a pesé sur les services de la police consécutivement aux attentats de 2015 et 2016.

Deux solutions s'offrent à nous pour le réguler : par le rachat d'heures supplémentaires ou en agissant sur une régulation des volumes.

Il ne s'agit pas de racheter le stock en une seule fois, puisqu'il faudrait disposer de 271 millions d'euros. Aussi, depuis plusieurs années, la DGPN a la volonté de mettre en place une politique de rachat progressif, en vue de le résorber à l'horizon de dix ou quinze ans. Mais cela suppose des enveloppes annuelles à hauteur de quelque 20 millions d'euros.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Une enveloppe est-elle prévue en 2018 ?

**M. Gérard Clérissi.** – Non. La discussion dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019 n'est pas close, mais l'espoir d'obtenir une enveloppe de 18,7 millions d'euros est mince.

Concernant la régulation des volumes, nous avons prévu, dans le cadre de l'arrêté portant réforme du temps de travail, qui doit être finalisé dans les toutes prochaines semaines, diverses dispositions visant à faciliter la récupération d'heures supplémentaires de façon que les chefs de service puissent l'imposer à leurs agents.

**M. Jean Sol.** – Vous n'avez pas répondu à ma question concernant le taux de mobilité du fait d'une promotion professionnelle.

Pour compléter les deux précédentes questions, j'aimerais connaître le taux d'absentéisme.

**M. Gérard Clérissi.** – Qu'entendez-vous par « taux de mobilité », monsieur le sénateur ?

**M. Jean Sol.** – Les mutations, par exemple.

**M. Gérard Clérissi.** – Le volume des mutations oscille entre 6 000 et 7 000 pour le corps d'encadrement et d'application ; mais M. Fourgeot complétera mes propos.

Le taux d'absentéisme est, de mémoire, de 6 % ou 7 %, mais je vous confirmerai cette donnée.

**M. Thomas Fourgeot, chef du bureau des gradés et gardiens de la paix.** – Le taux de mobilité n'a jamais été aussi important pour les gradés et les gardiens de la paix, et les mutations augmentent en raison des besoins exprimés par les directions, en vue de renforcer les services de police : 6 900 mutations constatées en 2017. Chaque année, 3 000 mutations environ sont comptabilisées.

**M. Michel Boutant, président.** – Tous corps confondus ?

**M. Thomas Fourgeot.** – Cela vaut uniquement pour les gradés et gardiens de la paix, qui représentent 105 000 fonctionnaires.

Les mouvements profilés, qui répondent à des compétences particulières des fonctionnaires de police, se multiplient aussi ; je pense à la Direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), à la Direction centrale de la police judiciaire (DCPJ), au Service central du renseignement territorial (SCRT), aux formateurs de la police nationale.

Les perspectives de promotion sont également spectaculaires depuis 2017, notamment grâce au protocole signé le 11 avril 2016 par le ministère de l'intérieur avec certaines organisations syndicales représentatives. Pour l'année 2017, la commission administrative paritaire a validé 7 500 promotions de gradés et gardiens de la paix – des chiffres spectaculaires –, 5 400 promotions de brigadiers, 1 925 promotions de brigadiers-chefs et 952 promotions de majors. L'objectif est de réduire fortement en l'espace de cinq à six ans les viviers de promouvables.

**Mme Samia Ghali.** – Avez-vous mis en place le compte épargne temps ?

**M. Gérard Clérissi.** – Bien sûr.

**Mme Samia Ghali.** – Comment connaissez-vous les résultats chiffrés de chaque territoire ?

Vous dites que la politique du chiffre – le terme n'est peut-être pas le bon – n'existe pas. Soit les policiers que nous avons auditionnés ont menti, soit vous n'avez pas cette information. Mais nous devons comprendre ce qui se passe, car cette question est loin d'être anodine : elle est tout de même l'une des causes du mal-être des policiers.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Le terme de politique du chiffre est peut-être mal employé. Mais on demande aux policiers de montrer qu'ils sont efficaces, et c'est peut-être cela qui les oppresse.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Ce sont des critères strictement quantitatifs qui ont été dénoncés et qui sont ici démentis.

**M. Gérard Clérissi.** – Je ne peux pas démentir ce qui se passe sur le terrain, car je ne suis pas dans les services opérationnels. Je ne sais pas quels objectifs sont assignés sur le terrain par les patrons de police à leurs collaborateurs ou à leurs cadres intermédiaires. En revanche, je suis catégorique sur le fait qu'il n'existe pas de lien entre une politique du chiffre et une prime au mérite, pour appeler les choses par leur nom.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Ils n'ont pas de primes financières ?

**M. Gérard Clérissi.** – Dans le salaire, il y a une part liée au poste, à la difficulté qu'il présente, à son classement et à ses contraintes, et une part liée à la performance, au mérite individuel, mais celle-ci n'est pas indexée sur des résultats chiffrés en matière de productivité, pour parler simplement.

**M. Michel Boutant, président.** – Nous vous remercions de votre participation. Nous vous ferons parvenir une liste de questions supplémentaires ou complémentaires à celles que nous avons posées et nous vous remercions par avance de la suite bienveillante que vous voudrez bien y donner.

**M. Gérard Clérissi.** – Nous y répondrons le plus précisément et le plus rapidement possible.

**Audition du général de corps d'armée Hervé Renaud, directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale, et du colonel Charles Bourillon, adjoint au sous-directeur de la politique des ressources humaines**

**M. Michel Boutant, président.**—Notre commission d'enquête poursuit ses travaux par l'audition du général de corps d'armée Hervé Renaud, directeur des personnels militaires de la gendarmerie nationale, accompagné par le colonel Charles Bourillon, sous-directeur de la politique des ressources humaines adjoint.

Mon général, mon colonel, je souhaite d'abord, au nom de l'ensemble des membres de la commission d'enquête, vous faire part de notre grande tristesse et de notre soutien après l'attentat terroriste qui a causé la mort de quatre personnes, dont le lieutenant-colonel Arnaud Beltrame, qui sera élevé demain par le Président de la République au grade de commandeur de la Légion d'honneur pour avoir perdu la vie en manifestant un courage héroïque.

Après avoir entendu le général Lizurey, directeur général de la gendarmerie nationale, nous souhaitons approfondir certaines questions liées notamment à la gestion des ressources humaines au sein de la gendarmerie nationale. Il s'agit pour nous, à ce stade, d'aborder plus précisément et plus concrètement les aspects qui peuvent expliquer les difficultés rencontrées par certains personnels, mais aussi, en ce qui concerne singulièrement la gendarmerie nationale, les facteurs qui permettent à l'institution de résister malgré ces difficultés.

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, levez la main droite et dites : « Je le jure. »

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Hervé Renaud et Charles Bourillon prêtent serment.*

**M. François Grosdidier, rapporteur.**— Mon général, mon colonel, cela fait quelques semaines que nous auditionnons policiers et gendarmes, de la base au sommet, dans le cadre de la commission d'enquête que nous avons mise en place à la suite de la vague de suicides intervenus au sein de la police nationale et, dans une moindre mesure, de la gendarmerie nationale.

La gendarmerie nous semble beaucoup plus apte à tenir dans l'adversité par l'esprit de corps qui tient certainement à son statut militaire. La police semble davantage segmentée et cultive peut-être plus un esprit de caste que de corps.

Pour autant, cet esprit de corps vous paraît-il suffisant pour prévenir les risques psychosociaux ? On le sait, les causes du suicide sont multifactorielles, certaines provenant du cadre professionnel et d'autres du cadre personnel. C'est souvent la conjonction de ces facteurs qui pousse un individu au geste extrême.

Comment appréhendez-vous et prévenez-vous les risques psychosociaux ? Cet esprit de corps n'est-il pas parfois aussi un inconvénient ? Il n'est pas simple de vivre à côté de son chef quand on ne s'entend pas avec lui. Ce mode de vie ne commence-t-il pas à poser

problème dans une société où l'individualisme est de plus en plus présent ? On peut s'interroger sur la pérennité de ce statut. D'ailleurs, des militaires souhaitent légitimement ne pas être considérés comme une catégorie à part.

La gendarmerie nationale ne dispose pas d'un médiateur interne comparable à celui de la police nationale. Des dispositifs indépendants de médiation existent-ils ? Serait-il nécessaire de les développer davantage ?

Ensuite, pouvez-vous nous faire un point sur la réforme des retraites des gendarmes ? Nous avons entendu des inquiétudes à ce sujet.

Par ailleurs, des réflexions sont-elles menées au sein de la gendarmerie nationale sur le casernement : amélioration de l'existant, changement de paradigme, solutions alternatives ? Quel est aujourd'hui l'état du parc immobilier ? Le parc tenu par les collectivités territoriales est mieux entretenu que celui du domaine de l'État. Nous avons besoin d'éléments quantifiés pour connaître la situation de manière exhaustive en vue de mesurer l'effort que la nation se doit de fournir pour revenir, en l'espace de quelques années, à une situation normale, voire simplement décente. Des représentants des associations professionnelles nationales de militaires (APNM) nous ont parlé de leur souhait d'avoir une meilleure distinction des lieux de vie et de travail. Comment pouvez-vous prendre en compte cet élément ?

Au demeurant, quelles mesures sont-elles mises en œuvre par la gendarmerie nationale pour favoriser la qualité de la vie de famille ? Un « plan famille », comparable à celui qui a été présenté l'an dernier par la ministre des armées, est-il envisageable et nécessaire ?

Par ailleurs, certaines primes, telles que l'indemnité de fonction et de responsabilité (IFR) et la prime de résultats exceptionnels (PRE), posent de véritables questions en termes de cohérence ou de légitimité. Des évolutions de ces dispositifs sont-elles prévues ? Plus largement, peut-on parler de « politique du chiffre » au sein de la gendarmerie, une politique dénoncée à tort ou à raison dans la police ?

Enfin, quel regard portez-vous sur l'efficacité des dispositifs de prévention des risques psychosociaux, avec les psychologues en région et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail au sein de la gendarmerie nationale ? Est-ce suffisant pour répondre aux besoins qui nous semblent croissants ? Des réflexions sur la formation au management, sur la détection des personnels à risque et sur les processus internes d'analyses des causes des suicides sont-elles menées ?

**Général de corps d'armée Hervé Renaud.** – Je vous remercie de vos propos introductifs qui abordent de nombreux sujets.

Voilà dix-huit mois, je commandais la zone ouest de Rennes ; je ne suis donc pas déconnecté de la réalité du terrain. Rester au contact des personnels est un impératif : je me suis récemment rendu à Gramat au Centre national d'instruction cynophile de la gendarmerie et j'ai passé trente-six heures au sein du groupement de gendarmerie départementale de l'Ariège à la fin de la semaine dernière.

L'an dernier, la gendarmerie a été nettement moins impactée par la vague de suicides, une quarantaine dans la police, contre dix-sept dans la gendarmerie. Toutefois, on

note une évolution préoccupante durant les trois premiers mois de cette année, puisque nous déplorons à ce jour dix victimes, alors que notre dispositif de suivi et d'accompagnement n'a pas changé.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – La proportion est-elle différente entre la gendarmerie territoriale et la gendarmerie mobile ?

**M. Hervé Renaud.** – Les suicides ont surtout lieu dans la gendarmerie départementale, avec plusieurs types de profils.

Souvent, les gendarmes visés, qui ne sont pas novices, sont confrontés à des problématiques familiales qui les déstabilisent. La cellule familiale peut être un facteur aggravant. La question de la garde d'enfants, par exemple, est un élément de complexification pour ce métier hors norme, avec des horaires atypiques et des contraintes inhérentes. Je suis prudent, mais c'est l'un des facteurs.

L'autre grande famille très sensible est celle des gendarmes adjoints volontaires, les jeunes sous contrat. Face à l'imaturité de la jeunesse, on se trouve face à ce que j'appelle « des suicides réflexes ». Il y a deux ans, un jeune de Guingamp a utilisé son arme de service contre lui durant les quelques minutes où le sous-officier en patrouille avec lui s'était absenté, après avoir appris sur son téléphone portable que sa petite amie le quittait. Dans ce cas, on ne peut rien faire.

La vie en caserne, qui peut être perçue comme une contrainte, contribue aussi, à mon sens, à une forme d'autocontrôle. Quand un collègue ne va pas bien, il n'est pas livré à lui-même.

Le chef de proximité en particulier connaît bien son personnel. D'autres capteurs potentiels de situation de détresse existent, telle la chaîne de concertation qui arrive aujourd'hui à maturité. De même, le réseau des psychologues cliniciens s'est densifié dans les régions. Enfin, n'oublions pas le corps médical. Hormis l'acte réflexe, tous ces éléments sont de nature à nous alerter et nous conduisent à accompagner au mieux la personne.

Si l'on fait un comparatif avec la société française, nous sommes dans la moyenne, alors que l'arme omniprésente pourrait faciliter le passage à l'acte. Néanmoins, nous ne saurions nous satisfaire de ce bilan. Nous devons faire œuvre de sensibilisation sur cette question. Il n'y a pas de fausse pudeur. On ne juge personne ; on essaie d'aider. Les enquêtes identifient les causes pour étoffer le dispositif de prévention, notamment en accroissant le nombre de psychologues cliniciens, qui sont des officiers commissionnés recrutés sur dossier. Mais rien n'est acquis : les chiffres du début de cette année sont préoccupants, même s'ils ne sont pas prédictifs : l'an dernier, ils étaient bas à pareille époque.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Nous en sommes à dix contre sept l'an dernier, en effet. Comment l'expliquez-vous ?

**M. Hervé Renaud.** – La plupart des cas reflètent des situations personnelles complexes : séparation difficile, épouse atteinte d'une maladie incurable et ayant demandé à être euthanasiée...

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – *Quid* du logement ?

**M. Hervé Renaud.** – C'est un point essentiel.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Il affecte les familles, et donc les gendarmes.

**M. Hervé Renaud.** – Ce sujet est consubstantiel à notre système d’armes, car c’est ce qui permet d’affecter des gendarmes en tout point du territoire, notamment là où il n’y a pas d’autre représentant du service public, par exemple outre-mer. Un traitement suffit pour vivre, mais, pour que la famille puisse faire des projets, il faut un deuxième salaire. Or il est parfois compliqué de trouver un emploi au conjoint, tout comme il est plus ou moins difficile ou onéreux de scolariser les enfants.

Les élus locaux connaissent bien la question du locatif, et nous avons souvent avec eux un dialogue constructif, reposant sur une démarche gagnant-gagnant. Ils savent bien, en effet, que, s’ils proposent des logements décents – je ne dis pas luxueux –, les familles viendront, ce qui évitera le célibat géographique et aura pour résultat un meilleur investissement local des gendarmes, non seulement professionnel, mais aussi au sein du tissu associatif. Si la caserne est un taudis, le statut nous permet certes d’y envoyer nos hommes, mais ces derniers en partent dès qu’ils le peuvent ; c’est du perdant-perdant. Il est vrai que certains des principaux problèmes immobiliers se posent dans le domanial, comme à Melun, par exemple.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Pouvez-vous nous transmettre un état des lieux exhaustif ? Les plans annoncés ne suffiraient pas, même pour entretenir un tel niveau de patrimoine. Combien faudrait-il de crédits d’investissement et de fonctionnement ?

**M. Hervé Renaud.** – Entre 2010 et 2012, les crédits d’investissement furent quasi inexistants. Après quelques années de négligence, les coûts explosent, et il faut parfois carrément reconstruire, au lieu de réparer. Depuis deux ans, ces crédits sont de 70 millions d’euros par an. Cela nous permet de gérer quelques points noirs, comme à Quimper ou à Rennes, où j’ai tout de même dû menacer de dissoudre l’escadron de Mayenne. Pour une véritable remise à niveau, il faudrait entre 250 et 300 millions d’euros. En deçà de ce montant, notre système d’armes est fragilisé.

**Colonel Charles Bourillon.** – L’immobilier a de la mémoire. Quand on l’oublie, il se rappelle à nous ! Une des causes de la situation actuelle est que, lorsque la gendarmerie a été confiée en 2009 au ministère de l’intérieur, le socle de la loi de programmation militaire a été oublié dans la loi d’orientation et de programmation pour la sécurité intérieure. Ainsi, entre 300 et 600 millions d’euros ont disparu. C’est ce boulet que nous traînons toujours, et qui a conduit à la dissolution d’un escadron à Melun.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Cela a-t-il été dit ?

**M. Charles Bourillon.** – C’est dû à une erreur, je pense. Et elle sera difficile à rattraper...

**M. Alain Cazabonne.** – Venant de Bercy, ce n’est sûrement pas une erreur.

**M. Michel Boutant, président.** – Avait-elle échappé à notre rapporteur ?

**M. Philippe Dominati.** – Non...

**M. Hervé Renaud.** – Nous parons au plus pressé avec le plan d’urgence.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Mais le gros entretien n'est pas fait : on continue à creuser...

**M. Hervé Renaud.** – Oui. Les gendarmes acceptent beaucoup, y compris des conditions d'engagement extrêmes. Cette année, nous avons eu en moyenne 20 blessés par jour, surtout depuis que le nouveau jeu est devenu de coucher un gendarme sur le capot d'une voiture... Depuis 2004, nous avons eu 160 morts, soit l'équivalent d'une promotion de Saint-Cyr. Il faut au gendarme une base arrière, c'est-à-dire une famille et un logement, pour qu'il soit serein. Et j'ai plus que jamais besoin d'un personnel serein, car la pression va croissant.

Vous m'avez interrogé sur la médiation. Le premier niveau est le chef, notion qui a tout son sens dans la gendarmerie. En cas de problème, le gendarme peut se tourner vers son patron. Notre slogan, il y a peu, a été : « gendarmerie, force humaine » ; il correspond bien à la réalité. Nous formons les chefs à l'écoute, qui est essentielle, et nous les sélectionnons pour qu'ils sachent entraîner les hommes derrière eux. Si ce niveau ne suffit pas, nous avons développé une chaîne de concertation pour faire remonter les problèmes. Il s'agit non pas de cogestion, mais plutôt d'aide à la décision. Le troisième acteur est l'inspecteur général des armées issu de la gendarmerie. C'est notre deuxième général d'armée, il appartient au collège des inspecteurs de la défense, et son âge comme son statut le placent pour ainsi dire hors hiérarchie.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Est-il dédié à la gendarmerie ou est-ce un gendarme versé au sein de l'Inspection générale des armées ?

**M. Hervé Renaud.** – C'est un gendarme qui appartient à l'Inspection générale des armées.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – S'occupe-t-il uniquement de la gendarmerie ?

**M. Hervé Renaud.** – Non, le ministre lui confie des missions variées. Il fait en quelque sorte figure de sage, pour trouver des solutions aux situations apparemment bloquées. Il reçoit une centaine de personnes par an en moyenne, et travaille en interaction avec moi-même et le directeur général. Il est important que le personnel se sente entendu et que sa parole soit prise en compte. Le directeur du personnel reçoit aussi beaucoup de militaires, qui viennent lui exposer leur situation : cette écoute fait partie du commandement moderne.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Les conjoints et les familles ont-ils accès à cette écoute ? Y a-t-il des associations de femmes ou de familles de gendarmes avec lesquelles vous puissiez dialoguer ?

**M. Hervé Renaud.** – Les conjoints bénéficient de la même écoute que les militaires, et peuvent être reçus par le psychologue ou l'assistante sociale. Cela nous donne un éclairage complémentaire, et ils abordent souvent des problèmes que le militaire, par pudeur, n'aura pas évoqués. Nous bénéficions aussi d'un tissu associatif très dynamique d'aide aux familles, notamment dans le grand Ouest. Ainsi, j'ai été appelé samedi dernier par la vice-présidente de l'association, qui voulait me rendre compte des préparatifs de la cérémonie d'hommage qu'elle organisait le soir même. Ces associations ne sont donc pas en opposition avec nous ; elles ont au contraire une approche très constructive.

D'autres associations, notamment celles des retraités, ont signé une charte fixant des règles de bonne conduite et leur donnant accès à certaines données internes sur la vie de notre institution, ainsi qu'à la maison des associations à la direction générale. Elles sont des relais d'influence et nous font part des attentes : l'idée est de canaliser les bonnes volontés, ce qui réduit aussi la part de la rumeur.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Merci. J'ignorais que cela allait si loin.

**M. Hervé Renaud.** – La question des retraites est l'une des préoccupations majeures exprimées par les militaires. Il serait bon que M. Delevoye reçoive les membres du Conseil supérieur de la fonction militaire. Nos métiers partagent certaines spécificités : quelle autre profession compte une vingtaine de blessés par jour et quinze morts par an ? Ce n'est pas un métier ordinaire que d'être gendarme : il faut tout donner. Et le déroulé de la carrière est spécial aussi. M. Delevoye a entendu différentes fédérations syndicales, et le Conseil supérieur de la fonction militaire a sollicité la ministre des armées pour qu'il le reçoive. Je sens que cette demande n'aboutit pas, et cela nourrit une inquiétude larvée sur le terrain, qui ne pourra que croître si rien n'est fait.

La moitié des militaires de carrière sont des gendarmes. Ceux-ci sont dans une logique de carrière longue : à la différence des contractuels qu'on trouve dans les autres armées, qui reviennent à la vie active avant trente ans, ce sont des pères et des mères de famille que je gère. Et, dans les cinq prochaines années, j'aurai à recruter près de 50 000 personnes : 7 000 contractuels par an pour des postes de gendarmes adjoints volontaires et 4 000 sous-officiers par an. Il faudra en effet remplacer le départ des fonctionnaires entrés en service au début des années 1980. Si une évolution devait se produire qui déstabiliserait le système de retraite, je pourrais être en plus confronté à une vague d'environ 15 000 départs irrationnels. Les écoles étant déjà pleines, il deviendrait difficile d'assurer la sécurité des Français.

**M. Jordi Ginesta.** – Ce métier attire toujours, malgré les difficultés et les dangers, peut-être parce qu'il comporte du prestige et fait appel au sens du devoir. Vous avez cité l'exemple d'un suicide sur un coup de téléphone : avec les portables, on ne sait pas où se trouve la personne lorsqu'on l'appelle. Tenez-vous compte des fragilités psychologiques à l'embauche ?

**M. Hervé Renaud.** – Oui. Notre recrutement reste sélectif, car, malgré – ou à cause de – la dégradation de la situation, les jeunes sont de plus en plus nombreux à vouloir servir leur pays, dans l'active ou comme réservistes. Après les attentats de Nice, j'ai reçu un afflux considérable de candidatures, dont celle de mon propre fils.

**M. Jordi Ginesta.** – Avec un père général...

**M. Hervé Renaud.** – Je ne l'ai aucunement poussé, pas plus que ses camarades d'ailleurs. Au recrutement, nous regardons évidemment les qualités intellectuelles.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Le niveau est maintenu, je crois.

**M. Hervé Renaud.** – Oui, même si nous sommes vigilants pour les gendarmes adjoints volontaires. Nous regardons ensuite les qualités physiques. Il ne s'agit pas tant de force que d'aptitude à prendre l'ascendant sur l'adversaire.

Enfin, nous examinons le profil psychologique. Tous les candidats passent devant un psychologue : si son avis est réservé, nous écartons quasi systématiquement le candidat. Ce filtre n'existait pas il y a trente ans, et nous voyons bien que, s'il avait été utilisé, nous n'aurions pas recruté les collègues qui présentent aujourd'hui des difficultés. Les neuf dixièmes des refus sont dus au profil psychologique.

**M. Henri Leroy.** – Il y a toujours eu une tradition : dans une famille où il y a un gendarme, un fils, une fille ou un neveu entre dans la gendarmerie.

**M. Hervé Renaud.** – Cela prouve que notre métier fait rêver, ce qui est rassurant pour notre société.

**M. Alain Cazabonne.** – Quel est le problème principal, en ce qui concerne les retraites ?

**M. Hervé Renaud.** – Les éléments qui structurent le caractère atypique de nos carrières doivent être pris en compte. Nous sommes soumis à des contraintes exorbitantes du droit commun. Par exemple, outre-mer, hormis à Saint-Pierre-et-Miquelon et en Polynésie, le tableau est inquiétant, et je n'envoie que des gendarmes non chargés de famille, en particulier à Mayotte. Vous voyez que nous sommes loin d'un séjour sous les cocotiers ! Un officier est spécialement chargé du dossier des retraites ; il est à votre disposition.

**M. Michel Boutant, président.** – Je vous remercie.

**M. Hervé Renaud.** – Merci pour votre soutien.

*La réunion est close à 16 h 30.*

**Mardi 3 avril 2018**

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

*La réunion est ouverte à 17 h 30.*

### **Audition de M. Bernard Cazeneuve, ancien Premier ministre**

**M. Michel Boutant, président.** – Nous poursuivons nos travaux par l'audition de M. Cazeneuve, ancien Premier ministre, ancien ministre de l'intérieur et qui a rejoint, en sa qualité d'avocat, un cabinet de confrères. Notre commission d'enquête réalise un diagnostic de l'état des forces de sécurité intérieure de notre pays, en raison d'un mouvement de colère qui s'est développé en leur sein, notamment au sein de la police nationale. Votre expérience nous est précieuse à plusieurs égards : en tant que ministre de l'intérieur, vous avez dû faire face à plusieurs attentats de grande ampleur. Vous avez mis en place une réponse policière et judiciaire à ces actes criminels, et réalisé des efforts considérables pour éviter de nouvelles actions terroristes. Ces actions ont mis les forces de l'ordre à rude épreuve à la fin de l'année 2016. Les canaux traditionnels d'expression du mécontentement au sein de la police nationale ont été débordés par des mouvements de colère qui ont donné lieu à la création de coordinations en dehors des syndicats.

Vous avez mis en œuvre plusieurs réformes au sein de la police et de la gendarmerie pour améliorer les conditions de travail des agents ; un plan de prévention des

suicides a été mis en place en janvier 2015 ; en avril 2016 a été signé un protocole prévoyant un ensemble de mesures statutaires en faveur des policiers et des gendarmes, qui continue à s'appliquer – nous reviendrons au cours d'une audition sur l'ensemble de ces événements.

Cette audition est ouverte à la presse, elle sera diffusée en direct sur le site internet du Sénat. Un compte rendu sera publié. 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.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Bernard Cazeneuve prête serment.*

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Notre commission d'enquête a été instituée après l'expression, hors du champ syndical, de la colère des policiers, et après une série de suicides parmi les forces de police et de gendarmerie. Ce n'était pas la première vague, vous en avez connues en tant que ministre. Nous avons souhaité réaliser un état des lieux pour aboutir à des préconisations. Les causes sont multifactorielles, certaines très anciennes, et dépassent les clivages droite-gauche : les retards accumulés ou le malaise se sont creusés sur des durées plus longues que les alternances politiques.

Policiers et gendarmes exercent des missions toujours plus exigeantes dans un contexte de risque accru, avec des moyens souvent insuffisants : parc immobilier vétuste, véhicules à bout de souffle, équipements progressivement complétés, mais qui ne sont pas au niveau... Policiers et gendarmes sont en quête de reconnaissance et de sens par les politiques, l'opinion et les magistrats... Ils ont parfois l'impression de prendre des risques accrus pour un résultat vain.

Nous devons mieux connaître la politique de ces deux maisons sur la prévention des risques psychosociaux. Vous avez mis en place des mesures de prévention et d'action comme ministre de l'intérieur, à la suite de commandes passées auprès des directeurs généraux de la police nationale (DGPN), de la gendarmerie nationale (DGGN) et de la sécurité intérieure (DGSI). Nous avons pu les analyser avec le Service de soutien psychologique opérationnel (SSPO).

Le management diffère beaucoup entre la police nationale et la gendarmerie, ce qui crée une ambiance très différente en leur sein. La gendarmerie résiste mieux au *blues* et à la déprime, peut-être en raison de l'esprit de corps des militaires, alors que l'on a ressenti un esprit de caste dans la police nationale, une moindre solidarité entre l'agent de terrain et le sommet de la hiérarchie. L'esprit militaire prépare peut-être davantage à l'adversité. Or nos forces de l'ordre sont confrontées aux actes terroristes et à des violences urbaines de plus en plus fortes, qui se concrétisent parfois par des guets-apens. Les agents de la police nationale sont parfois frappés par un véritable syndrome de Magnanville, un sentiment d'insécurité pour eux-mêmes et leur famille.

Comment avez-vous ressenti et estimé les choses à l'époque, pour aboutir au premier plan de prévention des risques psychosociaux en 2015 ? En 2016, vous avez mis en place des protocoles dont on nous dit qu'ils n'ont été que très partiellement mis en œuvre. Quel bilan dressez-vous à ce jour ? Quelles préconisations faites-vous, comme homme libre que vous êtes devenu aujourd'hui ?

Sur le management et l'état d'esprit négatif, on nous a rapporté la pression de la politique du chiffre – certains nous disent qu'elle n'a jamais existé et a été dénoncée à tort, tandis que d'autres affirment qu'elle existe toujours. La base prétend que la hiérarchie intermédiaire serait payée selon le nombre de bâtons, et qu'elle leur demande des résultats qui confinent à l'absurde. Tandis que la hiérarchie affirme que cette politique n'a jamais existé. Qu'en est-il ? Quels critères plus qualitatifs pourraient être définis pour promouvoir le personnel ? S'il s'agit d'un problème de communication interne à la police nationale, comment dialoguer avec la base pour en finir avec l'idée d'une politique purement quantitative ne servant à rien et ne garantissant pas la sécurité des citoyens ?

Nous avons constaté la grande misère du parc immobilier de la police nationale et de la gendarmerie – pour le domaine de l'État – qui s'est accumulée durant de très nombreuses années où l'investissement immobilier était la première variable d'ajustement du budget. Il reste un parc immobilier très usé. À combien estimeriez-vous l'effort budgétaire nécessaire de la Nation pour rénover le parc immobilier et les équipements, et sur combien d'années ?

La forte réduction des effectifs, avant votre prise de fonctions, participe également du malaise des policiers. Ils ont ensuite augmenté, mais alors que les forces de l'ordre étaient largement sollicitées par la vague terroriste et par des opérations de maintien de l'ordre – ces dernières avaient été les premières réduites par la réforme générale des politiques publiques (RGPP). L'annonce de la création de 10 000 postes supplémentaires sur la durée du quinquennat, en même temps que la mise en œuvre de la directive européenne sur le temps de repos permet-elle de retrouver des effectifs suffisants pour mettre en place une police de sécurité du quotidien qui nécessiterait plus de contact, sans gagner du temps sur les tâches administratives et les procédures ? Nous confirmez-vous que les policiers ou les gendarmes accordent deux tiers de leur temps aux tâches procédurales, et un tiers à l'opérationnel ? Lorsque vous étiez ministre, avez-vous déjà réfléchi à cette question avec la Chancellerie pour alléger ces tâches par plus de dématérialisation ?

Certaines tâches indues devraient relever de l'administration pénitentiaire ou des polices municipales, comme une procédure de contravention avec amende forfaitaire qui nécessite encore une audition par la police nationale avant transmission au ministère public. Y a-t-il des marges de progression ? Les avez-vous toutes explorées ; y en a-t-il d'autres ? Vous êtes-vous heurté à des inerties ? La dernière fois que je vous ai vu à la Commission consultative des polices municipales en 2016, vous affirmiez, en toute bonne foi, que les décrets autorisant l'accès des policiers municipaux aux fichiers de plaques minéralogiques et de permis de conduire devraient être publiés avant fin 2016 ; nous les attendons toujours...

Ces problèmes sont récurrents, souvent anciens, pour lesquels les pouvoirs politiques ont identifié des solutions, mais celles-ci sont longues à mettre en œuvre.

**M. Bernard Cazeneuve, ancien Premier ministre.** – Merci de m'offrir l'hospitalité de cette commission d'enquête parlementaire. Je n'étais pas revenu depuis plus d'un an, j'y reviens avec beaucoup d'émotion, même si je n'avais pas le choix... Vous avez quelques moyens coercitifs – sans avoir eu besoin de les utiliser. Lorsqu'on a exercé des responsabilités gouvernementales, il est très important de pouvoir rendre compte de l'action conduite, avec le plus de précision possible. J'ai gardé un excellent souvenir de la qualité des débats que nous avons eus au Sénat, y compris dans les moments les plus difficiles auxquels notre pays a été confronté.

Je suis dans le contexte particulier d'un ministre ayant quitté ses fonctions depuis plus d'un an, qui a laissé ses archives au ministère, comme le veut l'usage, et qui n'a pas voulu solliciter ses anciens collaborateurs pour ne pas les compromettre. J'ai donc puisé mes informations dans mes souvenirs et dans quelques documents budgétaires.

Le contexte entre 2012 et 2017 était très exceptionnel, en raison de la conjonction d'événements mettant durement à l'épreuve les forces de sécurité, avec un niveau de tension important. Jamais nous n'avions subi, conjointement, des épreuves d'une telle ampleur. Je pense à l'importance des attaques terroristes qui nous ont obligés à adapter les forces de sécurité et à mettre en place des moyens exceptionnels face à des attaques terroristes inédites, ou aux manifestations parfois violentes avec des manifestants déterminés à casser, aux zones à défendre, à la crise migratoire exceptionnelle de 2015-2016 qui a conduit plus de deux millions de migrants vers l'Union européenne. Les forces de sécurité ont fait face à une situation particulièrement difficile et à des violences dans un certain nombre de quartiers. Je rappelle l'extrême violence dont le policier Yann Saillour avait été l'objet à Saint-Denis. Nous avons été obligés de renforcer les moyens des brigades anti-criminalité (BAC) et de la gendarmerie, et d'adapter le dispositif de sécurité pour faire face à la menace. D'où le phénomène que vous avez très bien décrit, un sentiment d'épuisement et de sur-sollicitation des forces de l'ordre, et un lourd tribut payé par elles. Les événements récents montrent à quel point ils paient ce tribut avec un sens du sacrifice et de l'héroïsme exceptionnel.

L'exécutif a d'abord rehaussé les moyens de la police et de la gendarmerie, avec la création de 9 000 emplois dans les forces de sécurité et les services de renseignement pendant le quinquennat. Dès 2012, le précédent président de la République s'était engagé à créer chaque année 500 emplois supplémentaires dans la police et dans la gendarmerie, engagement tenu dès le premier exercice budgétaire. Cela augmentait les effectifs de 2 500 personnes. Puis il y a eu les attentats de janvier, le plan de lutte antiterroriste, puis le pacte de sécurité après les attentats du Bataclan de novembre 2015. L'effort cumulé s'est traduit entre 2012 et 2017 par une augmentation des effectifs de 9 000 agents. Les détails sont dans les documents budgétaires sur lesquels vous travaillez. Le solde net cumulé des schémas d'emploi pour la police nationale était excédentaire de 5 649 agents. Il y a une différence entre le solde net cumulé des schémas d'emploi et l'évolution des plafonds d'emplois autorisés. Pour la période 2013-2017, ce dernier était de 5 390 emplois. Le constat réalisé pour la police nationale était de 4 483 agents. La gendarmerie nationale a eu un solde net cumulé des schémas d'emploi de 3 188, une évolution du plafond d'emplois de 4 334 et une évolution des effectifs constatée de 3 709. Au total, de 2013 à 2017 il y a eu une augmentation de 8 192 agents. Si l'on intègre l'année 2012, date des premiers efforts, les effectifs ont augmenté de 9 000 sur le quinquennat. Ces dernières semaines, j'ai parfois entendu que les effectifs avaient essentiellement augmenté dans les forces antiterroristes et qu'ils seraient désormais augmentés pour la sécurité du quotidien. Sur la période 2013-2017, si des efforts ont été réalisés en faveur des services de sécurité intérieure, notamment des services de renseignement – Service central du renseignement territorial (SCRT) et DGSI – à hauteur de 2 500 agents, le solde des effectifs, près de 6 000 agents, a été consacré à des forces assurant précisément la sécurité quotidienne des Français : unités de forces mobiles demandées par tous les maires pour renforcer la police de sécurité publique dans les quartiers où des actes de délinquance peuvent se produire, brigades anti-criminalité mobilisées comme les pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG) pour faire face à de fortes violences dans certains quartiers... On est dans la police du quotidien lorsqu'on crée des effectifs de policiers pour la préfecture de police de Paris, on est dans la sécurité du quotidien lorsqu'on arme et équipe de moyens de protection – gilets pare-balles – les forces de sécurité, quel que

soit l'endroit où elles se trouvent : ainsi, la police de sécurité quotidienne peut assumer ses prérogatives.

Le budget du ministère de l'intérieur consacré à la sécurité a donc augmenté de 1,1 milliard d'euros entre 2012 et 2017. Il est passé de près de 12 milliards à 13,1 milliards d'euros, hors contribution aux pensions des fonctionnaires. Dans cette somme, 400 millions d'euros ont concerné les moyens d'investissement, de fonctionnement et d'équipement – véhicules, moyens matériels, armes, moyens de protection, immobilier... Nous avons négocié avec le général Favier, à l'époque directeur général de la gendarmerie, l'augmentation de 70 millions d'euros par an des crédits alloués à la gendarmerie, pour moderniser les casernements et les équipements. Nous avons profité des plans successifs d'augmentation des crédits de la police et de la gendarmerie pour faire le même effort pour la police, avec un plan de rénovation des commissariats, qui se déclinera dans le temps, mais qui mettra du temps à se voir, en raison des sous-investissements chroniques pendant de nombreuses années. Il faut un effort budgétaire de longue durée pour constater l'effet sur les commissariats et les brigades de gendarmerie.

Cet effort budgétaire doit être poursuivi de manière significative. Le Gouvernement veut créer 10 000 emplois supplémentaires nets. Cela suppose d'augmenter aussi les crédits hors T2 – équipements, véhicules et moyens immobiliers – en conséquence. Le Gouvernement fixera cette somme selon les éléments dont il dispose – et moi non ; j'ai toujours été agacé d'entendre des commentateurs dire qu'il n'y en avait pas assez...

Nous avons alloué une partie des moyens budgétaires à la modernisation des moyens de communication de la police et de la gendarmerie. En octobre 2014, à la faveur du retour de terroristes du théâtre des opérations en Irak et en Syrie, nous avons constaté que leur retour ne nous avait pas été signalé par les autorités turques et qu'ils étaient arrivés à Marseille au lieu d'Orly ou de Roissy. Le dispositif de surveillance n'avait donc pas fonctionné. Il a été décidé d'engager un plan de création d'un outil moderne numérique qui modernisait à la fois les infrastructures numériques et les équipements des forces de police et de gendarmerie. Depuis 2014 leur ont été attribuées des tablettes numériques. En septembre 2014, le projet est lancé. En octobre 2014, un Comité de pilotage a réuni les différents acteurs. Dès l'automne 2014, plusieurs applications métiers sont définies et la solution Android sécurisé SecDroid est adoptée par le Gouvernement. Le groupement de gendarmerie du département du Nord et la Direction départementale de la sécurité publique (DDSP) de Seine-et-Marne ont expérimenté l'outil. En juin, 2 000 caisses des premiers smartphones et tablettes sont distribuées dans les sites d'expérimentation de la gendarmerie et, fin 2016, près de 10 000 appareils collectifs et individuels sont distribués aux gendarmes sur tout le territoire. Ce dispositif dote les gendarmes d'équipements mobiles leur permettant d'accéder dans un environnement très sécurisé aux systèmes d'information en utilisant des matériels grand public et d'utiliser les réseaux opérés en fonctionnement nominal ou en situation de crise ; je pense notamment à Rubis ou Acropol.

Le même plan a été décidé pour les policiers. Plus de 90 millions d'euros ont été mobilisés dès 2014, et ont servi en grande partie à la modernisation des infrastructures sur lesquelles des investissements n'avaient pas été faits depuis longtemps, notamment Cheops. La montée en puissance du plan d'équipement des policiers en moyens numériques et en tablettes a fait l'objet de crédits de paiement à hauteur de 700 millions d'euros en 2015, de 2,2 millions d'euros en 2016, et de 5,5 millions d'euros en 2017. En 2018 étaient prévus 11 millions d'euros. Le Gouvernement a décidé d'abonder un peu cette enveloppe. Au total, presque 20 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement ont été alloués sur

la période. Lorsqu'il m'arrive d'entendre que l'on veut faire passer la police du XIX<sup>e</sup> siècle au XXI<sup>e</sup> siècle, je dirais que le XXI<sup>e</sup> siècle a commencé en 2014... Il est tout à fait judicieux que le Gouvernement poursuive dans cette voie. Cela correspond à une demande des policiers pour moderniser notre police et notre gendarmerie. Les crédits hors T2, qui avaient diminué de 17,77 % entre 2007 et 2012, ont augmenté de 10,37 % entre 2012 et 2016 pour la gendarmerie nationale ; pour la police, ils avaient diminué de 15,97 % entre 2007 et 2012, ils ont augmenté de 15,26 % entre 2012 et 2016. Ces chiffres figurent dans les documents budgétaires. Le Sénat est une maison de sagesse, et vous vous inspirez de ces documents pour faire vos travaux...

Concernant la lutte contre les risques psychosociaux, nous avons constaté entre 2014 et 2015 une augmentation du nombre de suicides. Nous avons mis en place un plan de prévention des suicides le 28 janvier 2015, après avoir débattu avec les organisations syndicales, présentes également lors de l'annonce. Nous avons recruté sept psychologues au sein du SSPO, cellule dédiée à l'écoute des agents en souffrance, et créé six postes supplémentaires de psychologues cliniciens pour accompagner les élèves policiers de tous grades durant leur scolarité. Nous avons diffusé une instruction rappelant l'obligation qu'ont les chefs de service de s'assurer que les policiers répondent réellement aux convocations des médecins de prévention, l'identification d'un référent de l'accompagnement des personnels – agent volontaire spécifiquement nommé pour les assister et les orienter, le cas échéant, vers les professionnels de soutien.

La DGPN a signé une convention avec l'établissement de soins Le Courbat, bien connu des policiers, pour le suivi du retour en service après un congé de longue maladie. Nous souhaitons mettre en place un accompagnement psychologique important des policiers. L'expérimentation du dispositif permettant aux policiers de déposer leurs armes de service, à la fin de leur vacation, dans des casiers individuels, a été remise en cause lorsque nous avons décidé, en lien avec les organisations de police, d'autoriser les policiers à porter leur arme en raison des agressions dont ils faisaient l'objet, notamment après Magnanville. Nous avons refondu les cycles de travail, demande des professionnels de la police, en raison du niveau de stress auquel ils étaient confrontés. Ces mesures ont été négociées. Tous les psychologues ont été recrutés. La hiérarchie a été sensibilisée. En 2015, nous avons recréé la Direction de la formation de la police nationale, supprimée en 2008, et qui est redevenue une direction d'administration centrale du ministère de l'Intérieur, au même titre que la DGPN. Cette direction a mis en place des dispositifs d'accompagnement, même s'il est encore trop tôt pour avoir des résultats précis.

Ce plan ne sera efficace que s'il est suivi en permanence, que de nouvelles mesures sont prises, tenant compte de l'évolution des contraintes auxquelles les policiers sont confrontés. La lutte contre les suicides dans la police et dans la gendarmerie est un travail de longue haleine, qui en appelle à l'attention la plus grande de la hiérarchie, tant de la part du DGPN, du DGGN que du ministre lui-même. Le ministre Gérard Collomb a raison de faire de ce sujet une priorité ; c'est en travaillant sur ces questions au long cours que l'on obtiendra de véritables résultats.

Vous avez insisté sur la politique du chiffre et la pression excessive qu'elle peut faire peser sur les policiers et les gendarmes. Manuel Valls a annoncé dès juin 2012 la fin de la politique du chiffre. Le chiffre unique de la délinquance, indicateur dépourvu de pertinence statistique et de rigueur scientifique, a été abandonné. L'Inspection générale de l'administration et l'INSEE ont réfléchi à la manière dont on pouvait rendre compte de la délinquance de façon transparente et avec de véritables outils d'évaluation des statistiques.

Notre réforme a abouti à la création d'un service de statistiques ministérielles, qui a intégré les statistiques de la délinquance enregistrées par les services de sécurité intérieure dans le champ labellisé de la statistique publique avec les mêmes critères d'exigence que l'ensemble des statistiques publiées. Cela permet d'avoir des outils d'évaluation et de travailler avec les policiers sur la manière de l'utiliser non pas comme un outil de pression, mais comme un outil de travail.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Y a-t-il un problème avec la hiérarchie intermédiaire comme l'assure la base ?

**M. Bernard Cazeneuve.** – À partir de cette date, les critères à partir desquels les policiers ont été évalués ont fait l'objet d'instructions de la part de Manuel Valls et de moi-même, ministre de l'intérieur, puis Premier ministre. Nous ne voulions pas faire de la statistique sur la délinquance le critère de promotion des policiers. Certaines habitudes sont ancrées. Le ministère de l'intérieur doit rappeler les orientations, et le ministre s'impliquer personnellement dans les contrôles. L'ensemble des directeurs d'administration centrale et des fonctionnaires de ce ministère sont d'une grande loyauté et ont une vraie passion de la République et de l'État, mais, comme dans tout ministère confronté à une pression très forte, s'il n'y a pas un contrôle là où il y a une confiance, on n'obtient pas nécessairement le niveau de résultat attendu.

Oui, il y a des tâches indues. En 2016, au moment de la crise à laquelle les policiers ont été confrontés, et qui a occasionné des manifestations dans tous les commissariats, nous avons lancé, sous le pilotage des préfets et en présence des directeurs départementaux de la sécurité publique (DDSP), en lien avec les policiers de base, une réflexion pour définir les charges indues et les investissements immédiats nécessaires. Des efforts budgétaires ont ensuite été annoncés par le président de la République. Les choses ont progressé aussi vite que je l'aurais souhaité grâce au dialogue entre le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice, chacun étant dans son rôle : le ministère de l'intérieur souhaitait que les charges pesant sur les forces de sécurité, chronophages, puissent être utilement remplacées par une présence quotidienne auprès des citoyens ; tandis que le ministère de la Justice était légitime à demander que la réduction des charges indues ne remette pas en cause des dispositifs de procédure pénale garants de l'État de droit.

Nous avons décidé un premier ensemble de mesures de simplification, mais il est possible d'aller au-delà sans remettre en cause la procédure pénale. Cela suppose un pilotage interministériel avec une volonté forte de Matignon d'accompagner le ministère de l'Intérieur, afin d'alléger la tâche des policiers.

Enfin, je dirai quelques mots sur le protocole : il représente des sommes très significatives. Le protocole relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR), qui avait été décidé pour l'ensemble de la fonction publique, est appliqué de façon différentielle pour la police et la gendarmerie, en raison des sujétions de service public particulières auxquelles ces dernières doivent faire face. Des mesures statutaires et catégorielles ont été décidées pour fluidifier les carrières, en réconciliant les grades et les missions, et reconnaître les sujétions particulières. Je pense, par exemple, à l'augmentation de 80 % de la prime OPJ, la revalorisation de 2 points en quatre ans de l'indemnité spécifique de sujétions particulières, la revalorisation des petits traitements des adjoints de sécurité (ADS) et des gendarmes adjoints volontaires, la résorption du stock de brigadiers bloqués dans leur carrière, au repyramidage, à la prise en compte des postes difficiles, la valorisation indemnitaire et indiciaire de la police technique et scientifique ainsi que des psychologues et

au train de mesures qualitatives de simplification des procédures permettant d'améliorer l'efficacité des conditions de travail des agents et militaires pour une meilleure conciliation entre la vie professionnelle et la vie privée. On a parlé de la prévention des suicides, de l'effort réalisé en matière de formation, de la modernisation des outils informatiques.

Ce plan de mesures catégorielles, qui s'inscrit dans la continuité des mesures prises sous le gouvernement de Nicolas Sarkozy, représente pour la période qui s'ouvre un investissement global de 865 millions d'euros. J'ai parfois entendu dire que l'on en avait trop fait pour les policiers et les gendarmes, mais on ne peut pas à la fois les remercier pour le sacrifice dont ils font l'objet dans l'exercice héroïque de leur mission et ne pas reconnaître le travail qu'ils réalisent, les sujétions de service public qui leur incombent, la part de souffrance qui s'attache à leur mission particulièrement difficile, en honorant les engagements qui ont été pris en termes de bonifications indiciaires.

Je répondrai le plus précisément possible aux questions qui me seront posées.

**M. Alain Cazabonne.** – J'aimerais que l'on revienne sur la politique du chiffre.

Pour avoir été maire de Talence pendant vingt-quatre ans, je sais comment cela se passe sur le terrain : lors des réunions de quartiers, les habitants réclament la présence de la police, le commissaire dépêche alors des unités de police pour faire des contrôles, arrêter des dealers, ce qui fait du chiffre. Les agents que nous avons auditionnés nous font remarquer que cela entraînerait des primes pour la hiérarchie. Y a-t-il, oui ou non, une différenciation entre la hiérarchie et l'agent ?

**Mme Brigitte Lherbier.** – Lorsque j'étais maire-adjointe chargée de la sécurité, vous êtes très souvent venu, monsieur le ministre, à Roubaix ou à Tourcoing, des zones de sécurité prioritaires proches de Calais, de la Belgique, des Pays-Bas. Ce sont des zones difficiles pour les forces de l'ordre. Pour autant, ce n'est pas tant cette situation qui crée un malaise que l'absence de compréhension : les hommes sur le terrain ont l'impression d'être des petits soldats qui vont au casse-pipe, si je puis dire, sans savoir le pourquoi du comment. On peut sacrifier sa famille, mais encore faut-il connaître les motivations de sa mission.

D'après les personnes que nous avons auditionnées, les gendarmes seraient plus enclins à créer du lien entre les hommes et la hiérarchie et les échanges d'informations s'opéreraient plus facilement.

Les maires sont en effet les premiers à réclamer du chiffre pour montrer à leurs concitoyens que la ville est sécurisée, mais cela serait de nature à mettre la pression sur les policiers.

**M. Philippe Dominati.** – Monsieur le Premier ministre, vous avez exposé votre action avec la conviction que nous vous connaissons. Vous avez été ministre du budget et ministre de l'intérieur. Permettez-moi de vous dire qu'en 2006 le T2 représentait 2,641 milliards d'euros, contre 2,509 milliards cette année, soit 140 millions en moins pour les agents supplémentaires recrutés au cours de ces dernières années.

À vous écouter, la police aurait commencé sa modernisation en 2014. Pour autant, sur une décennie, on s'aperçoit que, avec plus d'agents, le budget de fonctionnement pâtit d'une baisse de 5 %.

Vous n'avez pas répondu, faute de temps, aux questions du rapporteur concernant l'immobilier.

Pour ma part, j'attends de vous que vous nous parliez de votre expérience. Peut-être n'avez-vous pas été compris dans votre action : les policiers ont manifesté, les gendarmes n'étaient pas loin de se joindre au mouvement. Certes, les événements exceptionnels ont contribué à cette situation, mais avez-vous des regrets ?

Lorsque nous avons connu une crise financière lors de la décennie précédente, les dirigeants ont pris des mesures d'exception. Pour ce qui vous concerne, les événements se sont enchaînés. Avec le recul, avez-vous des regrets dans l'organisation des forces en termes de structures ?

Nous avons été nombreux, dans la majorité ou l'opposition, à nous interroger sur le nombre de services du renseignement intérieur : trois, quatre, peut-être même cinq avec le renseignement pénitentiaire. Fallait-il les regrouper ? On peut se poser cette question légitime, car ce débat est toujours d'actualité au regard du terrorisme. Vous étiez dans l'action : avez-vous réfléchi à ce problème structurel ou peut-être n'avez-vous pas eu le temps de le faire ? Je me souviens que vous étiez mécontent, voire agacé, du fonctionnement de la cellule de coordination à Beauvau. On a le sentiment que les mesures interministérielles qui ont été prises font double emploi avec celles qui existaient à l'Élysée. Est-ce une fausse ou une mauvaise idée de parler d'un resserrement ou d'un regroupement des services du renseignement intérieur ?

Par ailleurs, je m'interroge sur l'organisation de la police nationale. Le directeur général de la police nationale est devenu au fil du temps un préfet. La préfecture de police a un poids de plus en plus important.

Dans un livre, M. Urvoas a parlé en 2012 d'« un système désuet ». Dans un chapitre consacré à l'organisation de nos services de police et des services de sécurité intérieure, il expliquait que le poids important et ancestral de la préfecture de police par rapport à la DGPN constituait un déséquilibre et était de nature à créer un morcellement. Trois policiers et un gendarme, me semble-t-il, faisaient partie de votre état-major resserré. Cette organisation vous paraît-elle la plus performante ou doit-on faire évoluer les choses ?

Je comprends tout à fait votre discours sur votre action passée, mais j'aimerais vraiment que l'homme politique que vous êtes nous donne quelques pistes pour l'avenir – c'est l'objet même de notre commission d'enquête.

Malgré les deux crises exceptionnelles que vous mentionnez, je m'étonne que l'organisation de notre police et des forces intérieures soit exactement la même que celle qui existait avant la crise. Si les hommes sont, comme vous le dites, remarquables – et nous partageons votre avis –, se pose peut-être un problème de structure.

**Mme Isabelle Raimond-Pavero.** – Monsieur le ministre, je voudrais vous poser une question plus ciblée sur les mesures de protection des opérateurs d'importance vitale (OIV).

Vous le savez, en cas d'intrusion, le temps est vraiment compté pour pouvoir se protéger. Aujourd'hui, des forces locales de sécurité interviennent en premier lieu avec le RAID, mais il est prévu que les OIV mettent en place eux-mêmes des pelotons spécialisés de

protection de la gendarmerie (PSPG), qui entrent plus ou moins en conflit avec les structures militaires. En cas de crise très grave, nos hommes se demandent qui pilote l'avion et souhaitent savoir si des moyens vont leur être accordés pour créer une entité qui réunirait les OIV, le RAID, le Groupe d'intervention de la Gendarmerie nationale (GIGN) et les PSPG.

**M. Henri Leroy.** – Monsieur le Premier ministre, ma question sera très courte : je ne sais si vous pouvez ou voulez y répondre.

Durant nos mois d'enquête, nous nous sommes rendu compte – je l'espère en tout cas ! – que les forces de sécurité sont constituées de deux mondes différents : la police et la gendarmerie. Ces deux forces dépendent du ministère de l'Intérieur – ce n'est pas de votre fait, je le sais –, mais il est antinomique de vouloir marier ce qui ne peut l'être à mes yeux : elles ne sont pas de même culture, ni de même formation, et n'ont pas les mêmes objectifs, bien qu'elles aient les mêmes missions.

Ce regroupement de la police et la gendarmerie au sein du même ministère est-il, selon vous, une bonne chose ?

**M. Jean Sol.** – Les différentes auditions conduites à ce jour démontrent la non-homogénéité du management, notamment au sein de la police nationale. Partagez-vous ce diagnostic ? Si oui, quelles solutions préconisez-vous pour remédier à la situation ?

J'ai cru comprendre que vous aviez créé une direction de la formation. Or j'ai le sentiment que cette structure ne travaille pas ou travaille peu avec la direction des ressources humaines. Cela pose problème en termes de cohérence et de coordination managériale.

**M. Bernard Cazeneuve.** – Je vous remercie infiniment de toutes ces questions intéressantes, qui montrent la qualité du travail que vous accomplissez et présagent d'un rapport parlementaire qui pourra utilement éclairer l'action du Gouvernement.

Vous avez évoqué la politique du chiffre et le lien qui peut exister entre les chiffres obtenus en matière de lutte contre la délinquance et les bonifications dont peuvent bénéficier les policiers. La délinquance est parfois concentrée dans un certain nombre de quartiers. L'intervention de la police y est plus fréquente et les conditions d'intervention des policiers sont plus difficiles. Il est donc nécessaire de donner aux policiers les moyens d'accomplir correctement leur mission dans ces territoires que l'on appelle parfois « les territoires perdus de la République ». En témoigne le plan de renforcement des équipements des brigades anti-criminalité, le plan BAC. Nous avons décidé d'augmenter en quelques mois les moyens de ces forces de police pour leur permettre de faire face à la vétusté des boucliers, des véhicules, etc.

Je ne pense pas que la politique du chiffre soit l'aiguillon des services de police dans ces quartiers. En revanche, là où les policiers donnent beaucoup d'eux-mêmes en prenant des risques, des primes existent pour les gratifier. La réalité est plutôt celle-ci, mais là n'est pas le problème si les policiers de base ont une perception différente.

Pendant la période où j'étais ministre de l'intérieur, j'ai été frappé à la fois par la volonté de la hiérarchie policière de faire le mieux possible alors que le pays était très exposé, et le ressenti de la base policière – la hiérarchie s'éloignait d'elle et la base était de plus en plus incomprise, notamment au regard des contraintes auxquelles elle était confrontée dans

l'exercice de ces missions. Il y a donc là un problème de fond, qui ne pourra être réglé que par plusieurs ministres successifs, à condition que ceux-ci aient la volonté de conduire cette action au long cours.

À cet égard, il faut mener une action de formation des personnels de la police, augmenter le niveau de formation, mettre en place des pratiques managériales et former à ces pratiques en vue de mieux marier autorité et écoute, ce que les gendarmes font peut-être mieux – ils ont en tout cas le sentiment de mieux le vivre. La direction de la formation a été créée pour faire en sorte que la police républicaine soit bien formée, et le soit constamment. J'estimais alors que des progrès considérables devaient être réalisés en matière de management, non pas eu égard à une mauvaise volonté de la hiérarchie ou à une insoumission de la base, mais tout simplement parce qu'il fallait renouer des fils, remettre les problématiques en perspective, avec l'objectif d'améliorer l'organisation du management.

Vous me demandez si j'ai un regret. Je n'ai pas pu aller au bout de cette réflexion parce que ce travail ne peut se faire que dans un cadre pluriannuel et ne peut pas se déployer sereinement dans une période de crise aiguë, comme celle à laquelle nous avons été confrontés.

M. Dominati me demande pourquoi nous n'avons pas engagé plus de réformes de structures pour ce qui concerne les services de renseignement et la coordination, une question que nous avons déjà évoquée ensemble lorsque j'étais en fonctions.

**M. Philippe Dominati.** – Ce n'est pas un bilan. Je me place dans la prospective.

**M. Bernard Cazeneuve.** – Je vais essayer de faire une lecture rétro-prospective : comment faire mieux demain en tenant compte de ce qui a été fait hier.

D'abord, la réorganisation du renseignement en 2008 a conduit à la disparition de la Direction de la surveillance du territoire (DST) et des renseignements généraux, avec des résultats contrastés, c'est-à-dire une perte de capteurs sur le plan territorial, ce qui pouvait être très préjudiciable pour ce qui concerne la détection de signaux faibles. La principale réforme que nous avons souhaité engager reposait sur trois piliers.

Premièrement, la reconstitution d'un service de renseignement territorial : le Service central du renseignement territorial a été recréé et doté d'effectifs significatifs parmi les 2 500 effectifs supplémentaires affectés au service de renseignement ainsi que de moyens en T2, notamment pour assurer la modernisation de leurs conditions d'intervention.

Deuxièmement, la création de la Direction générale de la sécurité intérieure : elle a été détachée de la police nationale pour rattacher directement le renseignement intérieur au ministre de l'intérieur.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Dans le même temps, le renseignement territorial demeurait attaché aux directions départementales de la sécurité publique (DDSP). N'y a-t-il pas là une incohérence ?

**M. Bernard Cazeneuve.** – Non parce que le renseignement territorial (RT) et le renseignement intérieur ne font pas le même travail : le renseignement territorial doit travailler en très étroite liaison avec la sécurité publique parce qu'il détecte des signaux faibles, qui peuvent révéler des risques graves, et la DGSi prend le relais. Le travail réalisé

entre le RT et la sécurité publique ou parfois entre le RT et la gendarmerie peut être extrêmement positif – *Le Monde* a publié la liste des attentats déjoués depuis plusieurs années.

La sécurité intérieure, c'est autre chose. La DGSI, c'est le haut du spectre, le suivi des individus les plus dangereux, qui sont souvent engagés dans des activités à caractère terroriste ; on l'a vu d'ailleurs avec l'attentat de novembre 2015 – ceux qui nous ont frappés avaient franchi la frontière extérieure de l'Union européenne et étaient en lien direct avec des individus qui donnaient des ordres à partir de Raqqa.

Troisièmement, une loi sur le renseignement, une loi structurelle dans son contenu : les services de renseignement du premier et du second cercles ont été dotés des moyens technologiques d'intervention. Vous vous souvenez des débats que nous avons eus sur les algorithmes, nous avons mis en œuvre des techniques de renseignement pour suivre des acteurs terroristes ainsi que des dispositifs de contrôle, en transformant la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) en Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR). Par ailleurs, nous avons mis en place un contrôle juridictionnel beaucoup plus important, qui constitue une véritable réforme structurelle.

Quand vous devez adapter les services de renseignement à la loi Renseignement, c'est une révolution pour ces services. D'autres réformes étaient-elles nécessaires ? Sans doute. Mais était-il opportun de les faire toutes à la fois, alors qu'ils étaient confrontés aux attentats, aux filières terroristes ? Nous avons décidé de conduire ces réformes par étapes. Et c'est ainsi qu'il faut procéder, sauf à mettre les services sous une pression telle qu'ils finissent par se détourner de l'objectif pour lequel ils ont été créés, c'est-à-dire la mise hors d'état de nuire d'individus.

Faut-il poursuivre les réformes ? Oui, monsieur le sénateur. D'ailleurs, le Président de la République a décidé de mettre en place une *task force* autour de lui pour mieux analyser les phénomènes et mieux anticiper les risques. Cette réforme importante s'inscrit dans la continuité des réformes conduites par ses prédécesseurs, notamment le président Sarkozy, qui, aux termes du Livre blanc, a décidé d'instaurer le Conseil national du renseignement (CNR).

**M. Michel Boutant, président.** – Monsieur le Premier ministre, vous venez de nous parler relativement longuement de l'effort particulier consenti en faveur des services de renseignement et de la loi Renseignement. Permettez-moi de faire un lien avec les fiches S, alimentées par les renseignements collectés par le RT ou la DGSI, sur fond de lutte antiterroriste.

On dénombre un stock de 20 millions d'heures supplémentaires qui n'ont pas été réglées. Cette surcharge de travail provient de la lutte contre la délinquance et de la lutte antiterroriste. Quelle est votre analyse de la situation : le danger terroriste, les fiches S, un sujet polémique, et le surcroît de travail que cela entraîne ?

**M. Bernard Cazeneuve.** – Le niveau de menace reste extrêmement élevé. Aussi, l'ensemble des dispositifs dont dispose l'État doivent être mobilisés pour éviter la commission de nouveaux attentats. En disant cela, je soutiens le Gouvernement.

Alors que j'étais ministre de l'intérieur, des polémiques, provenant de sensibilités politiques différentes, ont parfois surgi, alors que, globalement, les lois étaient adoptées dans

le consensus : j'ai bénéficié d'un fort soutien de l'opposition. Pour ma part, je n'agirai pas ainsi. Quand la situation est grave, la seule chose que doit faire une personne ayant exercé des responsabilités et qui sait la difficulté de l'exercice de ces responsabilités est de soutenir le Gouvernement. Je n'ai rien vu dans l'action du gouvernement actuel qui témoigne – bien au contraire ! – d'une baisse de la vigilance à l'égard du fait terroriste. Je dirai même plus : contrairement à ce qui a été parfois affirmé, le Gouvernement a inscrit dans la loi ordinaire les mesures de l'état d'urgence. Certains demandent le retour de l'état d'urgence, mais il faut ne pas avoir lu la loi d'octobre 2017 pour ne pas se rendre compte qu'une grande partie des mesures de l'état d'urgence y figurent déjà. Ce n'est pas parce que vous appelez une perquisition administrative une visite domiciliaire ou une assignation à résidence une mesure individuelle de contrôle administratif et de surveillance que l'on est sorti de l'état d'urgence. D'ailleurs, le Gouvernement a prévu la date butoir de 2020, si j'ai bonne souvenance, date au-delà de laquelle le texte sera de nouveau réexaminé.

Je soutiens l'action du Gouvernement, car l'unité nationale ne saurait être mise en cause : quand un pays est menacé par la barbarie et des barbares, on ne ménage pas son soutien, notamment de la part de ceux qui ont exercé des responsabilités en d'autres temps. Cela n'empêche pas de dire les choses, et je les dis.

Concernant la question des fichés S, ma position n'a pas changé : la lutte contre le terrorisme est une lutte contre ceux qui veulent s'en prendre aux principes de l'État de droit et aux principes constitutionnels fondamentaux qui régissent le fonctionnement de nos institutions. On ne gagne pas la victoire contre le terrorisme en cédant aux terroristes ce que les principes constitutionnels les plus importants inscrivent au cœur de nos textes fondamentaux. Or l'article 66 de la Constitution, sur lequel le Conseil constitutionnel a eu à se prononcer à plusieurs reprises, énonce très bien ce que sont les principes de droit qui doivent régir la mise en rétention ou en détention des individus. Mais ce n'est pas la seule raison qui me conduit à être très réservé.

Une fiche S est une fiche de mise en attention des services de renseignement en raison des interrogations qu'ils peuvent avoir sur le comportement d'un individu. Si vous mettez en rétention tous ceux sur lesquels vous êtes en attention, alors il n'y a plus de renseignement en France ; il faut le savoir. Tous ceux que vous surveillez sont ceux qui se dissimuleront pour passer à l'acte ensuite. Il y aura alors beaucoup plus d'attentats, et vous affaiblirez considérablement les moyens, les outils, les missions du renseignement en France. Cette idée est attentatoire à l'état de droit dans ses grands principes et c'est une idée dont l'inefficacité est totale. Je l'ai souvent dit : 100 % de précaution ne signifie pas zéro risque, même si zéro précaution équivaut toujours à 100 % de risque.

Nous devons nous équiper, nous armer et nous améliorer chaque jour davantage, mais cela ne garantit pas, ne garantit jamais qu'il n'y aura plus d'attentats ; cela doit être dit honnêtement aux Français, par souci de vérité et de rigueur.

Oui, les attentats et les attaques terroristes sont très mobilisateurs d'énergie pour les forces de l'ordre. Concrètement, cela induit la mobilisation du renseignement en permanence, la mobilisation des unités de forces mobiles pour interroger le fichier des personnes recherchées (FPR) et le Système d'information Schengen (SIS), et faire en sorte que ceux qui sont identifiés par d'autres services de police comme présentant un risque puissent être mis hors d'état de nuire. Cela représente un stress, une angoisse pour les policiers. Le niveau de la menace peut conduire à des difficultés importantes.

M. Dominati m'a posé une question sur le lien entre la préfecture de police de Paris et la police nationale.

Pour ma part, j'ai toujours été un ardent partisan de la préfecture de police de Paris, mais peut-être parce que je suis un esprit d'un extraordinaire classicisme... J'appartiens au vieux monde. Du reste, le vieux monde s'appelle parfois la démocratie : de vieux élus viennent devant des sénateurs expliquer ce qu'ils ont fait, et c'est cela la démocratie !

J'ai été très frappé par l'efficacité, en cas de crise, de la coordination de tous les services du ressort du préfet de police, mais je sais que cette question fait débat. Compte tenu de l'importance de la capitale et de sa couronne, cette capacité de coordination immédiate constitue un atout considérable.

Faut-il fusionner la Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris (DRPP) avec la DGSI ?

**M. Philippe Dominati.** – Le directeur général de la police nationale n'est-il pas un peu affaibli par l'importance accrue des responsabilités inhérentes au préfet de police ? La police, c'est pour un tiers la préfecture de police et les deux tiers la police nationale.

**M. Bernard Cazeneuve.** – C'est vrai.

**M. Philippe Dominati.** – Le patron de la gendarmerie est le seul interlocuteur du ministre de l'intérieur.

**M. Bernard Cazeneuve.** – Plusieurs éléments sont à prendre en considération.

En période d'augmentation ou de baisse des effectifs, on envoie un signal très fort au ministère dans son ensemble et aux Français selon la manière dont on traite les deux structures. Pour ma part, j'ai toujours essayé de faire en sorte que l'on répartisse les effectifs entre le DGPN et le préfet de police de Paris en tenant compte des missions, des sujétions et de l'autorité de l'un et de l'autre.

Par ailleurs, j'ai toujours veillé à ce que la coordination entre les quatre grands directeurs du ministère – la DGPN, la DGGN, la DGSI et le préfet de police de Paris – se fasse autour du ministre tous les lundi matin, à l'occasion d'un comité d'état-major. Si vous pilotez directement les équipes, avec une gestion globale des problématiques auquel le ministère est confronté, les tensions sont moindres. Cela relève du management, et on revient là au sujet évoqué précédemment.

**M. François Grosdidier, rapporteur.** – Est-ce que cela allait toujours de soi ?

**M. Bernard Cazeneuve.** – Pas du tout. Permettez-moi de vous raconter une anecdote.

Lors de l'attentat de janvier 2015, les frères Kouachi commettent leurs crimes abjects contre *Charlie Hebdo*. Alors que nous les cherchons, une opération est déclenchée le soir à Reims. Dans la salle du fumoir au ministère de l'intérieur où sont réunis l'ensemble des directeurs généraux du ministère, je vois des journalistes des chaînes de télévision d'information en continu à un mètre des policiers du RAID qui sont en train d'intervenir. Je suis très en colère et leur demande de m'expliquer comment cela peut être possible. Constatant qu'il y a un défaut de coordination et un manque de communication entre les

services, chacun redoutant peut-être qu'un autre service que le sien n'attrape les terroristes, j'indique alors que nous ne quitterons pas ce fumoir aussi longtemps que ces derniers n'auront pas été retrouvés. Comme il y a eu ensuite les attentats de Montrouge et de l'Hyper Casher, puis le grand défilé du dimanche, nous n'avons quitté cette salle que le mardi matin, dans un grand état d'épuisement.

Lors de cet épisode humain extrêmement difficile, poignant, réunissant des hommes exerçant des responsabilités et ayant à faire des choix tactiques – fallait-il prendre le risque de retirer les forces de Dammartin-en-Goële parce qu'on nous avait indiqué que les frères Kouachi pouvaient se trouver ailleurs en région parisienne et prendre le risque de les laisser s'échapper ? –, la coordination a été exceptionnelle. La tension, l'agacement que vous avez évoqué, ont conduit à donner des instructions très fermes.

Le ministère de l'Intérieur, pour lequel j'ai un attachement sans limite compte tenu de ce que nous y avons vécu collectivement, est extraordinaire de loyauté, d'engagement et de fidélité. C'est un ministère dont la dimension humaine est exceptionnelle, mais qui ne peut pas être piloté sans coordination permanente. Si l'on ne fait pas attention aux gens, aux relations qu'ils entretiennent entre eux, si l'on ne veille pas à la coordination, alors le risque que vous évoquez est possible.

Les enseignements que je tire de mon expérience, c'est que la gestion du ministère de l'Intérieur n'est pas simplement une question de moyens ou de structure, même si j'ai été heureux de bénéficier de moyens supplémentaires. Comme dans tout ministère comprenant des individus sous tension, car ils prennent des risques et exposent leur vie, le management et la relation interpersonnelle sont fondamentaux. La relation entre la préfecture de police et la police nationale ne fonctionne que s'il existe des dispositifs de rencontre et de coordination permanents, d'équilibrage des forces, des moyens et des ressources.

Monsieur Leroy, vous dites que la police et la gendarmerie n'ont rien à faire ensemble et que la gendarmerie doit relever du ministère de la défense. Je ne le pense pas. Ces deux forces sont certes culturellement très différentes. Elles ont appartenu à des ministères différents. L'une a été amenée à intervenir sur des théâtres d'opérations extérieures, pas l'autre. Les règles d'engagement du feu, même si elles ont été harmonisées par la jurisprudence, ont longtemps été différentes. Cela étant dit, dans les périodes de crise, cette différence de culture a été un facteur extraordinaire d'efficacité, car elle a créé de l'émulation, des échanges d'expérience et de la complémentarité.

À titre d'exemple, si les modalités d'intervention du RAID, de la Brigade de recherche et d'intervention (BRI) et du Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) ont parfois été sources de tensions, elles ont aussi donné lieu à des échanges d'expériences, à des opérations communes, à des rencontres entre les acteurs, notamment entre les patrons des trois unités, puis entre les patrons de la police nationale et ceux de la gendarmerie nationale. Des entités dotées de moyens humains ont été créées. Un schéma définit les conditions d'intervention de ces forces, notamment en cas de tuerie de masse. J'ai constaté, lors de la tragédie de Trèbes, que le schéma mis en place sur l'ensemble du territoire national a fonctionné. On a su comment les forces devaient intervenir et on est aujourd'hui en mesure d'analyser la manière dont elles sont intervenues.

Enfin, des procédures ont été mises en place pour les opérateurs d'importance vitale, pour les sites SEVESO et les sites nucléaires, mais je ne peux pas les rendre publiques

ici, alors que cette séance est publique ! Les ministres compétents pourront vous donner des informations de nature à vous rassurer sur ce sujet, à huis clos.

**M. Alain Cazabonne.** – Un responsable du renseignement en Gironde me disait récemment que les médias devaient cesser de parler des personnes fichées S, lesquelles seraient au nombre de 25 000, car cela affole la population, qui sait que l'on ne peut pas toutes les surveiller. Ce fichier comprend toutes sortes de gens. Il existerait un second fichier, de personnes beaucoup plus surveillées. Qu'en pensez-vous ?

**Mme Gisèle Jourda.** – Je suis encore sous le coup des événements qui se sont produits dans ma ville. Je tiens à saluer la rapidité d'intervention des forces de l'ordre, qui a permis d'éviter un drame. Je salue également l'entente parfaite entre ces différentes forces, ainsi que la coordination avec les collectivités locales et la police municipale.

J'étais présente au QG auprès du préfet. Cet attentat nous a permis de nous rendre compte que nous devons nous protéger des médias en de telles circonstances, lesquels sont prévenus plus vite que les élus locaux et se rendent immédiatement sur place.

Je me suis également rendu compte que les forces de sécurité sur le terrain ne disposaient pas des informations des services de renseignement, notamment celles qui figurent dans le fameux fichier S. Comment faire en sorte qu'elles puissent les connaître ?

Enfin, comment renforcer la surveillance sur les réseaux sociaux des personnes connues et détectées, dans le respect des libertés bien sûr, afin de protéger nos concitoyens ?

**M. Bernard Cazeneuve.** – L'état-major opérationnel de prévention du terrorisme (EMOPT), qui a été mis en place, rassemble tous les acteurs de la lutte antiterroriste. Il accède au fichier de traitement des signalements pour la prévention de la radicalisation à caractère terroriste (FSPRT), et permet, autour du ministre, aux différents services d'échanger entre eux. Je ne sais pas ce qu'est devenu cet état-major, qui a été extrêmement utile au cours des derniers mois du précédent gouvernement. En tous les cas, cet état-major est dupliqué au niveau local. Les préfets sont censés réunir autour d'eux l'ensemble des services pour permettre l'échange d'informations que vous évoquez, comme je l'ai prévu dans les circulaires et les instructions que je leur ai adressées. Les choses doivent normalement fonctionner de la sorte.

**M. Michel Boutant, président.** – Nous vous remercions très sincèrement, monsieur le Premier ministre, d'avoir répondu à nos questions.

**M. Bernard Cazeneuve.** – Cela m'a fait très plaisir de revenir dans cette assemblée. Je dois à la vérité de dire que cela a même suscité de ma part un peu de nostalgie !

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

*La réunion est close à 19 heures.*

**Mardi 10 avril 2018**

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

*La réunion est ouverte à 14 heures.*

**Audition du Dr Gaëlle Encrenaz, docteure en épidémiologie, et du Dr Alain Miras, médecin légiste, maître de conférences des universités, expert agréé par la cour de cassation (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Audition de M. Pascal Lalle, directeur central de la sécurité publique (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.



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

**Mardi 10 avril 2018**

- Présidence de M. Bernard Cazeau, président -

*La réunion est ouverte à 14h20.*

**Audition de M. Mohamed Sifaoui, journaliste-écrivain-réalisateur, dirigeant  
de la société Terromag (sera publié ultérieurement)**

Ce compte rendu sera publié ultérieurement.

**Audition de Mme Muriel Domenach, secrétaire générale du Comité  
interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (ne sera  
pas publié)**

Cette audition s'est déroulée à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié.

*La réunion est close à 16h25.*

**Mercredi 11 avril 2018**

- Présidence de M. Bernard Cazeau, président -

*La réunion est ouverte à 15h05.*

**Audition de M. Hakim El Karoui, président de VOLENTIA (ne sera pas  
publié)**

Cette audition s'est déroulée à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié.

**Audition du Général Serge Cholley, représentant national principal de théâtre  
de l'opération Chammal de juillet 2016 à juillet 2017 (ne sera pas publié)**

Cette audition s'est déroulée à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié.

*La réunion est ouverte à 17h05.*

**Jeudi 12 avril 2018**

- Présidence de M. Bernard Cazeau, président -

*La réunion est ouverte à 11h05.*

**Audition de Mme Marie-Anne Lévêque, secrétaire générale du ministère de l'éducation nationale, et de M. Xavier Inglebert, préfet, haut fonctionnaire de défense et de sécurité adjoint (ne sera pas publié)**

Cette audition s'est déroulée à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié.

*La réunion est close à 12h20.*

*La réunion est ouverte à 15 heures.*

**Audition de Mme Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté (sera publié ultérieurement)**

Ce compte rendu sera publié ultérieurement.

**Audition de M. Manuel Valls, député, ancien Premier ministre (sera publié ultérieurement)**

Ce compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 17h20.*

**MISSION D'INFORMATION SUR LA RÉINSERTION DES MINEURS  
ENFERMÉS**

**Mercredi 11 avril 2018**

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, présidente -

*La réunion est ouverte à 15 h 30.*

**Audition de Mme Véronique Blanchard, Historienne, spécialiste de la justice  
des mineurs, ancienne éducatrice, enseignante à l'école nationale de la  
protection judiciaire de la jeunesse (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 17 h 05.*



**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 16 AVRIL ET A VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mardi 17 avril 2018**

*à 15 heures*

Salle n° 263

- Audition, en application de l'article 13 de la Constitution, de M. François Jacq, candidat proposé aux fonctions d'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).
- Vote sur la proposition de nomination de M. François Jacq aux fonctions d'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA).

**Mercredi 18 avril 2018**

*à 10 heures*

Salle n° 263

- Présentation, par M. Rémy Pointereau, membre de la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, et M. Martial Bourquin, membre de la Délégation sénatoriale aux entreprises, de leur proposition de loi sur la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs.

**Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**Mardi 17 avril 2018**

*à 17 heures*

Salle René Monory

- Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, sur la situation au Levant et au Moyen-Orient.

**Mercredi 18 avril 2018**

*à 9 h 30*

Salle René Monory

- Communication sur la mission "Barkhane-G5 Sahel" par MM. Christian Cambon, Président, Olivier Cigolotti et Ladislas Poniatowski.
- Communication sur la mission sur "l'évaluation du rôle de la présence française à Djibouti" par MM. Philippe Paul, Bernard Cazeau, Gilbert-Luc Devinaz et Hugues Saury.
- Communication sur le service national universel par MM. Jean-Marie Bockel et Jean-Marc Todeschini, co-rapporteurs,

**Commission des affaires sociales**

**Mercredi 18 avril 2018**

*à 9 h 30*

Salle n° 213

- Audition de MM. Bruno Coquet et Stéphane Carcillo sur la réforme de l'assurance chômage.
- Communication du Président sur l'application des lois.

**Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale**

**Mardi 17 avril 2018**

*à 17 heures*

Salle n° 213

Audition de M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

**Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mercredi 18 avril 2018**

*à 9 h 30*

Salle n° 245

- Audition conjointe sur le patrimoine et le rôle des architectes des bâtiments de France, avec :
  - . M. Fabien Sénéchal, président de l'Association nationale des Architectes des bâtiments de France (ou son représentant) ;
  - . M. Yves Dauge, président de l'Association nationale des biens français du patrimoine mondial ;
  - . M. Alain de la Bretesche, président délégué de Patrimoine-Environnement, coordinateur du Groupe national d'information et de concertation sur le patrimoine « G8Patrimoine » ;
  - . M. Philippe Toussaint, président de l'Association des « Vieilles Maisons françaises » (sous réserve de confirmation).
- Désignation, en application de l'article 9 du Règlement du Sénat, de candidats proposés à la nomination du Sénat pour siéger :
  - . à la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages (un titulaire) ;
  - . au conseil d'administration du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (un titulaire, un suppléant).

**Jeudi 19 avril 2018**

*à 9 h 30*

Salle n° 131

- Audition de Mme Sylvie Pierre-Brossolette, membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel, sur « l'action du CSA sur les droits des femmes-bilan et perspectives » (en commun avec la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes) (captation vidéo).
- Audition de M. Thierry Damerval, président-directeur général de l'Agence nationale de la recherche (ANR).

**Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mardi 17 avril 2018**

*de 16 heures à 17 heures*

Salle Médecis

- Examen du rapport d'information de M. Cyril Pellevat, Président du groupe d'études sur le développement économique de la montagne, relatif au « Plan national d'actions 2018-2023 sur le loup et les activités d'élevage » (ouverte aux membres du GE sur le développement économique de la montagne).

*à 17 heures*

Salle Médecis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Stéphane Bouillon, Préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, coordonnateur du « Plan national d'actions 2018-2023 sur le loup et les activités d'élevage » (ouverte aux membres du GE sur le développement économique de la montagne et aux membres de la commission des affaires économiques).

**Mercredi 18 avril 2018**

*à 8 h 30*

Salle Médecis

Réunion commune avec la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

- Examen du rapport d'information du groupe de travail sur la sécurité routière (MM. Michel Raison, Jean-Luc Fichet et Mme Michèle Vullien).

*à l'issue de la réunion commune*

Salle n° 67

- Examen, en première lecture, du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi n° 307 (2017-2018) visant à instaurer un régime transitoire d'indemnisation pour les interdictions d'habitation résultant d'un risque de recul du trait de côte (Mme Nelly Tocqueville, rapporteure) (délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 16 avril, à 12 heures).

- Désignation d'un rapporteur sur le projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire (n° 764, AN).

### **Commission des finances**

**Mercredi 18 avril 2018**

*à 9 heures*

Salle n° 131

- Communication de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de programme de stabilité pour les années 2018 à 2022.

*à 10 h 30*

Salle n° 131

- Audition de Mme Catherine de Kersauson, présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes, et de MM. Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat, Jean-François Carenco, président de la Commission de régulation de l'énergie, Fabrice Boissier, directeur général délégué de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, et Jean-Louis Bal, président du Syndicat des énergies renouvelables, pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF sur le soutien aux énergies renouvelables.

*à 14 h 30*

Salle n° 131

- Contrôle budgétaire - Communication de M. Michel Canevet, rapporteur spécial sur l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

- Examen du rapport de M. Jérôme Bascher, rapporteur, et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n° 376 (2017-2018) présentée par Mme Marie-Pierre de la Gontrie et les membres du groupe socialiste et républicain, renforçant l'efficacité des poursuites contre les auteurs d'infractions financières et supprimant le « verrou de Bercy ».

Délai limite pour le dépôt des amendements dans Ameli : Lundi 16 avril 2018 ) 12 heures

- Communication en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur les propositions de directives du Conseil de l'Union européenne COM (2018) 147 établissant les règles d'imposition des sociétés ayant une présence numérique significative, et COM (2018) 148 concernant le système commun de taxe sur les services numériques applicable aux produits tirés de la fourniture de certains services numériques, et, éventuellement, présentation d'une proposition de résolution (M. Albéric de Montgolfier, rapporteur).

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mardi 17 avril 2018**

*à 9 heures*

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte n° 422 (2017-2018) de la commission sur la proposition de loi n° 260 (2017-2018), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes (rapporteur : M. François Bonhomme).

- Examen des amendements sur le texte n° 420 (2017-2018) de la commission sur la proposition de loi n° 388 (2017-2018), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant transposition de la directive (UE) 2016/943 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites (rapporteur : M. Christophe-André Frassa).

**Mercredi 18 avril 2018**

*à 8 h 30*

Salle Médecis

Réunion commune avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

- Examen du rapport d'information du groupe de travail sur la sécurité routière (MM. Michel Raison, Jean-Luc Fichet et Mme Michèle Vullien).

*à l'issue de la réunion commune avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable*

Salle n° 216

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

- Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi portant transposition de la directive (UE) 2016/943 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites.

- 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° 846 (A.N., XVème lég.) portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN).

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de résolution n° 364 (2017 2018) relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs, présentée par M. Gérard Larcher, Président du Sénat.

- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 390 (2017-2018) visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination, présentée par M. Gérard Larcher, Président du Sénat, et plusieurs de ses collègues, et sur la proposition de loi n° 840 (A.N., XVème lég.) visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission) (procédure accélérée).

- Éventuellement, suite de l'examen des amendements sur le texte n° 420 (2017-2018) de la commission sur la proposition de loi n° 388 (2017-2018), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant transposition de la directive (UE) 2016/943 du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites (rapporteur : M. Christophe-André Frassa).

- Examen, en nouvelle lecture, du rapport de Mme Sophie Joissains et du texte proposé par la commission sur le projet de loi relatif à la protection des données personnelles (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission).

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 16 avril 2018, à 12 heures

**Jeudi 19 avril 2018**

*à 14 heures*

Salle n° 216

- Examen des amendements éventuels sur le texte de la commission sur le projet de loi relatif à la protection des données personnelles (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission) (rapporteur : Mme Sophie Joissains).

**Commission des affaires européennes**

**Jeudi 19 avril 2018**

*à 8 h 30*

Salle A120

- Travaux de la Task Force « subsidiarité et proportionnalité » : rapport d'information de MM. Jean Bizet, Philippe Bonnacarrère et Simon Sutour.

- Convergence sociale dans l'Union européenne : proposition de résolution européenne, avis politique et rapport d'information de Mmes Pascale Gruny et Laurence Harribey.

- Cybersécurité : proposition de résolution européenne, avis politique et rapport d'information de M. René Danesi et Mme Laurence Harribey.

*à 16 h 15*

Salle René Monory

- Réunion conjointe avec la commission des questions de l'Union européenne du Bundesrat de la République fédérale d'Allemagne.

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen**

**Mercredi 18 avril 2018**

*à 13 heures*

Salle n° 216

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-1252 du 9 août 2017 portant transposition de la directive 2015-2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur**

**Jeudi 19 avril 2018**

*à 8 h 30*

Salle 6350 - Assemblée nationale

- Nomination du Bureau
- Nomination des Rapporteurs
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion

**Commission d'enquête sur l'état des forces de sécurité intérieure**

**Mercredi 18 avril 2018**

*à 14 heures*

Salle Médicis

*à 14 heures :*

- Audition à huis clos de M. Laurent Nuñez, directeur général de la sécurité intérieure ;

*à 15 h 30 :*

- Audition de M. Philippe Klayman, directeur central des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS) (captation vidéo – ouverte à la presse).

**Commission d'enquête sur l'organisation et les moyens des services de l'Etat pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'Etat islamique**

**Mardi 17 avril 2018**

*à 16 heures*

Salle RD204

A huis clos

- Audition de M. Laurent Nuñez, directeur général de la sécurité intérieure au ministère de l'intérieur

**Mercredi 18 avril 2018**

*à 15 heures*

Salle RD204

*à 15 heures :*

- Audition du Dr Serge Hefez, psychiatre.

*à 16 heures :*

- Audition de Mme Hélène Sallon, journaliste Le Monde.

**Jeudi 19 avril 2018**

*à 9 heures*

Salle RD 204

A huis clos

- Audition de Mme Nicole Belloubet, Garde des Sceaux, ministre de la Justice.

*à 13 h 45*

Salle A120

A huis clos

- Audition de M. Thomas Campeaux, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'Intérieur.

**Commission d'enquête sur les mutations de la Haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République**

**Mardi 17 avril 2018**

*à 17 h 30*

Salle n° 216

- Constitution.

**Mission d'information sur la réinsertion des mineurs enfermés**

**Mercredi 18 avril 2018**

*à 14 h 45*

Salle n° 245

*à 14 h 15 :*

- Audition de M. Rémy Heitz, Directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la justice.

*à 16 h 00 :*

- Audition de Mme Anne Berard, adjointe au Directeur de l'administration pénitentiaire au ministère de la justice.

**Jeudi 19 avril 2018**

*à 14 heures*

Salle n° 213

- Audition de M. Jean-Marie Delarue, conseiller d'État, ancien contrôleur général des lieux de privations et de liberté, auteur du livre "Prisons, quel avenir?".

**Mission d'information sur le développement de l'herboristerie et des plantes médicinales, des filières et métiers d'avenir**

**Mercredi 18 avril 2018**

*à 18 heures*

Salle René Monory

- Constitution.

**Mission d'information sur Alstom et la stratégie industrielle du pays**

**Mercredi 18 avril 2018**

*à 18 heures*

Salle n° 67

- Adoption du rapport d'étape.