

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES 5545

- *Audition de M. François Jacq, candidat proposé à la fonction d'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)..... 5545*
- *Vote et résultat du scrutin sur la proposition de nomination aux fonctions d'administrateur général du CEA..... 5553*
- *Revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs –..... 5554*
- *Questions diverses..... 5567*

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 5569

- *Projet de loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition du Général André Lanata, chef d'état-major de l'Armée de l'air..... 5569*
- *Loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition de l'Amiral Christophe Prazuck, chef d'état-major de la Marine..... 5586*
- *Loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition de M. Jean-Paul Bodin, Secrétaire général pour l'administration..... 5595*
- *Situation au Levant et au Moyen-Orient - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères (sera publié ultérieurement)..... 5608*
- *Mission « Barkhane-G5 Sahel » - Communication..... 5608*
- *Service national universel – Communication (sera publiée ultérieurement)..... 5621*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 5623

- *Réforme de l'assurance chômage - Audition de MM. Bruno Coquet et Stéphane Carcillo..... 5623*
- *Nomination de rapporteurs..... 5633*
- *Application des lois - Communication..... 5634*

COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION 5639

- *Audition sur le patrimoine et le rôle des architectes des bâtiments de France..... 5639*
- *Organismes extraparlimentaires - Désignation..... 5651*
- *« L'action du CSA sur les droits des femmes - bilan et perspectives » - Audition de Mme Sylvie Pierre-Brossolette, membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel..... 5651*

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE 5663

- *« Plan national d'actions 2018-2023 sur le loup et les activités d'élevage » - Examen du rapport d'information 5663*
- *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 5669*
- *Groupe de travail sur la sécurité routière – Examen du rapport d'information 5679*
- *Proposition de loi visant à instaurer un régime transitoire d'indemnisation pour les interdictions d'habitation résultant d'un risque de recul du trait de côte – Examen du rapport et du texte de la commission..... 5690*
- *Nomination d'un rapporteur 5697*

COMMISSION DES FINANCES..... 5699

- *Projet de programme de stabilité pour les années 2018 à 2022 - Communication..... 5699*
- *Soutien aux énergies renouvelables – Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes (sera publié ultérieurement) 5712*
- *Contrôle budgétaire - Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) - Communication 5713*
- *Proposition de loi renforçant l'efficacité des poursuites contre les auteurs d'infractions financières et supprimant le « verrou de Bercy » - Examen du rapport et du texte de la commission..... 5717*
- *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 - Communication et présentation d'une proposition de résolution 5725*

COMMISSION DES LOIS 5729

- *Proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes – Examen des amendements au texte de la commission..... 5729*
- *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 des amendements au texte de la commission..... 5733*
- *Groupe de travail sur la sécurité routière – Examen du rapport d'information (voir à la rubrique de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable)..... 5744*

• 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	5744
• 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 – Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire	5745
• Projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique – Échange de vues sur une éventuelle saisine pour avis et nomination d'un rapporteur pour avis	5745
• Nomination de rapporteurs	5745
• 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 – Suite de l'examen des amendements sur le texte de la commission	5746
• Projet de loi relatif à la protection des données personnelles – Examen, en nouvelle lecture, du rapport et du texte de la commission.....	5754
• 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 de l'amendement de seconde délibération	5769
• Projet de loi relatif à la protection des données personnelles – Examen des amendements sur le texte de la commission.....	5769
COMMISSION MIXTE PARITAIRE	5777
• Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen	5777
• Commission mixte paritaire 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 (sera publié ultérieurement).....	5781
COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ÉTAT DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE.....	5783
• Audition de M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice, de Mme Béatrice Bossard, sous-directrice de la justice pénale générale et de Mme Marie-Céline Lawrysz, chef du bureau de la police judiciaire.....	5783
• 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.....	5791
• Audition de M. Pascal Lalle, directeur central de la sécurité publique.....	5800
• Audition de M. Philippe Klayman, directeur central des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS) (sera publié ultérieurement).....	5811

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..... 5813

- *Audition de M. Laurent Nuñez, directeur général de la sécurité intérieure au ministère de l'intérieur (ne sera pas publié)..... 5813*
- *Audition du Dr Serge Hefez, psychiatre (sera publié ultérieurement)..... 5813*
- *Audition de Mme Hélène Sallon, journaliste au quotidien Le Monde (sera publié ultérieurement)..... 5814*
- *Audition de Mme Nicole Belloubet, Garde des Sceaux, ministre de la justice (ne sera pas publié) 5814*
- *Audition de M. Thomas Campeaux, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur (sera publié ultérieurement)..... 5814*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES MUTATIONS DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE ET LEURS CONSEQUENCES SUR LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DE LA REPUBLIQUE 5815

- *Réunion constitutive..... 5815*

MISSION D'INFORMATION SUR ALSTOM ET LA STRATEGIE INDUSTRIELLE DU PAYS..... 5821

- *Adoption du rapport d'étape..... 5821*

MISSION D'INFORMATION SUR LA RÉINSERTION DES MINEURS ENFERMÉS 5833

- *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 5833*
- *Audition de M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la Justice..... 5842*
- *Audition de Mme Anne Berard, adjointe au directeur de l'administration pénitentiaire au ministère de la justice..... 5850*
- *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? »..... 5851*

MISSION D'INFORMATION SUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'HERBORISTERIE ET DES PLANTES MÉDICINALES, DES FILIÈRES ET MÉTIERS D'AVENIR... 5859

- *Réunion constitutive..... 5859*

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE.. 5865

- *Application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 -Audition de M. Yann-Gaël Amghar, directeur et M. Alain Gubian, directeur financier de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss)..... 5865*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 23 AVRIL ET A VENIR 5873

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Mardi 17 avril 2018****- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -***La réunion est ouverte à 15 heures.***Audition de M. François Jacq, candidat proposé à la fonction d'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA)**

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous entendons, en application de l'article 13 de la Constitution, M. François Jacq, candidat proposé par le Président de la République pour exercer les fonctions d'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA).

À l'issue de cette audition, ouverte à la presse et au public et retransmise sur le site du Sénat, nous procéderons au vote. Les délégations de vote ne sont pas autorisées et je remercie par conséquent chacun d'entre vous de bien vouloir rester jusqu'à la fin de l'audition pour participer au scrutin. L'Assemblée nationale ayant entendu M. Jacq hier, nous dépouillerons immédiatement à l'issue du vote. Le Président de la République ne pourrait procéder à cette nomination si l'addition des votes négatifs de chaque commission représentait au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés. Je ne suis pas inquiète...

Monsieur Jacq, vous êtes pressenti pour succéder, à la tête du CEA, à M. Daniel Verwaerde, au terme d'un processus de sélection dont vous pourrez peut-être nous dire quelques mots. Vous aurez aussi l'occasion de revenir sur votre parcours professionnel, où l'énergie a occupé une grande place, puisqu'avant de présider l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer) depuis 2013, et, avant cela, de diriger Météo-France entre 2009 et 2013, vous aviez successivement exercé les fonctions de directeur du département « énergie, transports, environnement, ressources naturelles » au ministère de la recherche entre 1997 et 2000, celles de directeur général de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) de 2000 à 2005, celles de directeur de la demande et des marchés énergétiques au ministère de l'industrie entre 2005 et 2007 et celles, enfin, de conseiller pour l'industrie, la recherche et l'énergie au sein du cabinet du Premier ministre, entre 2007 et 2009. Autant dire que la plupart des sujets dont le CEA traite ne vous sont pas étrangers...

Depuis sa création, il y a plus de soixante-dix ans, le CEA a indéniablement contribué à l'excellence scientifique française, à la sécurité ainsi qu'à la compétitivité de notre pays, comme votre prédécesseur l'avait indiqué devant nous à l'occasion du même exercice il y a trois ans. Fort de ses 16 000 salariés et d'un budget conséquent de 4,6 milliards d'euros, le CEA intervient dans quatre secteurs : la défense et la sécurité, les énergies bas carbone que sont le nucléaire et les renouvelables, la recherche technologique pour l'industrie et la recherche fondamentale en sciences de la matière et du vivant.

Pouvez-vous nous donner une vision plus précise des activités du CEA et, surtout, des orientations que vous comptez lui donner ? Quel est votre projet ?

La question est d'autant plus cruciale que le secteur de l'énergie est confronté à des évolutions et à des défis technologiques majeurs, auxquels la politique énergétique conduite ces dernières années a ajouté une incertitude assez importante sur la place du nucléaire dans le mix de production. Dans un tel contexte, comment appréhendez-vous le rôle du CEA, à la fois sur l'amélioration du parc actuel et sur la préparation des systèmes nucléaires de demain, dits de quatrième génération ? N'y a-t-il pas une forme de paradoxe, de la part de la tutelle du CEA, à lui demander à la fois d'inventer le nucléaire de demain, d'optimiser le nucléaire d'aujourd'hui et d'exporter le savoir-faire français à l'étranger, tout en remettant en cause sa pertinence, ici et maintenant, sur le territoire national ? Comment comptez-vous vivre ce paradoxe ?

Le CEA, qui était rattaché à l'origine aux services du Premier ministre, relève de quatre tutelles – énergie, recherche, industrie et défense – dont les intérêts ne sont pas nécessairement alignés, ce qui complique encore la tâche : une clarification des rôles ne serait-elle pas souhaitable ? Lorsqu'il faudra parler budget et priorités, à qui vous adresserez-vous ?

Pour revenir à la recherche sur le nucléaire, le CEA est-il associé aux réflexions de la filière sur un EPR optimisé, sur l'Atmea – le projet de réacteur de 1 000 MW imaginé par Areva et Mitsubishi – ou encore sur le développement de petits réacteurs modulaires ? L'avenir est-il, selon vous, aux petits réacteurs ou aux objets industriels plus puissants, et plus complexes, tels que l'EPR ? Où en sont les programmes de recherche sur les réacteurs à neutrons rapides capables de fermer le cycle, et donc de rendre le nucléaire parfaitement durable, et à quel horizon une exploitation commerciale vous paraît-elle envisageable ?

En tant qu'exploitant nucléaire, le CEA a développé une grande compétence en matière d'assainissement, de démantèlement des installations et de gestion des déchets ; à l'heure où de nombreuses installations arrivent en fin de vie, quel sera son positionnement ?

En matière de production d'énergie renouvelable, les recherches du CEA portent prioritairement sur l'optimisation de l'énergie solaire, photovoltaïque ou thermique, la valorisation énergétique des déchets ou le développement de micro-organismes présentant un intérêt énergétique. Les équipes du CEA travaillent aussi à l'amélioration du stockage électrochimique, décisif pour pallier l'intermittence des énergies renouvelables, ainsi qu'au développement de l'hydrogène et de la pile à combustible. Pourriez-vous nous présenter les perspectives de chacune de ces filières ? Le CEA ne gagnerait-il pas à s'intéresser, aussi, à l'hydraulique, à l'éolien ainsi qu'aux énergies marines renouvelables ? Celles-ci sont prometteuses – et ce n'est pas le dirigeant de l'Ifremer que vous êtes encore qui me démentira... Est-ce la contrainte budgétaire qui oblige à se concentrer sur certaines filières ?

En matière de recherche appliquée, le CEA explore de très nombreux sujets, allant des nanotechnologies et nanosciences à la microélectronique ou aux progrès de l'imagerie médicale. Comment les interactions du CEA avec le monde de l'industrie pourraient-elles être encore renforcées ?

En matière de recherche fondamentale enfin, quelles sont les grandes questions auxquelles tente de répondre le CEA et comment cette recherche fondamentale irrigue-t-elle ses autres activités ?

M. François Jacq, candidat proposé à la fonction d'administrateur général du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA). – Merci pour cette introduction bienveillante, et qui trace presque le parcours de mon exposé ! C'est un honneur de m'exprimer devant vous aujourd'hui, car le CEA n'est pas un mince organisme dans le paysage français, comme en atteste la qualité des administrateurs généraux qui l'ont dirigé depuis la Libération, et je serais fier, le cas échéant, de succéder à un Raoul Dautry, un Pierre Guillaumat, un André Giraud ou un Yannick d'Escatha. Extérieur à cette institution, je n'ai pu asseoir mes analyses que sur mes perceptions, mais il va de soi que le projet que j'ai élaboré sera confronté aux équipes, tant il est vrai qu'un projet ne peut être que collectif – c'est d'ailleurs ce qui définira mon mode de gestion.

Le CEA a plus de soixante-dix ans. Il a accompli de grandes choses, dans le domaine militaire comme dans le civil, et le voilà à la croisée des chemins, essentiellement en raison des mutations qui affectent son environnement extérieur : transition énergétique, transition écologique, transition numérique, sans parler de l'évolution de l'environnement stratégique. Le cœur de mon projet sera de faire du CEA un acteur majeur de ces transitions et de ces transformations. Ce projet comporte trois piliers, assortis de trois conditions.

Premier pilier : faire du CEA un accélérateur de la transition énergétique. Pour cela, il faudra d'une part en faire le catalyseur des nouvelles formes d'énergie et des nouvelles filières énergétiques et, d'autre part, permettre à notre nucléaire civil d'être durable, exportable, sûr et économique. Deuxième pilier : faire du CEA un acteur important de l'industrie et de la médecine de demain, à la croisée de la transition numérique et de l'innovation. Troisième pilier : continuer à disposer d'une dissuasion nucléaire absolument exemplaire et fiable.

La première condition, c'est l'excellence de la recherche, donc le soutien permanent à une recherche qui, sans être nécessairement orientée, est pourvoyeuse d'idées et doit permettre d'ouvrir de nouvelles voies, de nouveaux savoirs, et de s'ouvrir sur le monde extérieur. La deuxième condition, c'est la rigueur : nous ne réussissons rien si nous ne sommes pas exemplaires dans la conduite des projets et dans la gestion des budgets. La troisième condition est d'avoir un projet collectif partagé par l'ensemble de la chaîne hiérarchique et du personnel, et de mettre en mouvement l'organisme par une conduite du changement.

Voilà des années que le CEA travaille sur les nouvelles filières énergétiques. Il est temps désormais de se concentrer sur quelques axes, et notamment sur la décarbonation de notre économie et le stockage durable d'électricité, qui a longtemps relevé du rêve mais qui semble enfin à portée de main. Nous pouvons développer une filière des batteries de demain en partenariat avec les industriels, pour consolider l'existant et préparer l'étape d'après, et nous concentrer aussi sur l'hydrogène, en développant un projet fédérateur qui étudie la viabilité d'une future filière industrielle. Je n'oublie évidemment pas les énergies marines renouvelables, mais la contrainte budgétaire nous obligera à faire des choix, à nous concentrer sur les domaines où le CEA a une vraie valeur ajoutée. En l'espèce, l'Ifremer est bien placé pour y répondre. Tous ces vecteurs énergétiques s'articuleront dans des réseaux électriques sur lesquels le CEA a aussi un rôle important à jouer pour en optimiser la gestion et en faire des réseaux intelligents, notamment en promouvant l'expérimentation locale et en s'appuyant sur les compétences de ses équipes en matière, par exemple, de capteurs ou de gestion de données.

Deuxième aspect du premier pilier : le nucléaire. La contradiction que vous mentionniez, madame la présidente, peut être surmontée. Le choix politique a été fait de

diminuer la part du nucléaire dans le mix énergétique – mais de le conserver. Il est donc fondamental d’assurer la viabilité de la filière et de la préserver comme une ressource d’avenir. À cet égard, il est primordial que le CEA se positionne en soutien des industriels et parfois même prenne l’initiative. D’abord, il doit veiller au maintien du parc actuel et de la capacité à l’exploiter, en aidant aussi les industriels à réussir la troisième génération, ce qui n’est pas encore complètement acquis. La responsabilité en est clairement confiée à Framatome et à EDF, mais le CEA peut aider à ce qu’on sorte d’une logique d’opposition entre les acteurs pour aller vers un système de plateformes partagées.

Le nucléaire français ne sera exportable que s’il a plus d’un produit à exporter : le seul EPR ne suffit pas ! À cet égard, le CEA pourra explorer des concepts innovants avec les industriels, ce qui lui permettra de développer des compétences et des innovations aussi en interne.

Le démantèlement et l’assainissement, qui sont souvent perçus comme une charge, peuvent aussi renforcer nos exportations, notamment au vu du nombre croissant d’installations dans le monde qui seront à assainir et à démanteler. Nous devons constituer une filière française du démantèlement qui, grâce à l’expérience acquise sur nos installations, exportera son savoir-faire. Sur ce point, le CEA peut prendre l’initiative, avec les acteurs du nucléaire aussi avec d’autres acteurs de la gestion du déchet non nucléaire, en entraînant aussi tout un tissu de PME.

Deuxième pilier : faire du CEA un acteur de l’industrie et de la médecine de demain. Cela regroupe les questions de transition numérique, de développement de l’électronique, de l’intelligence artificielle, etc. Le CEA compte en son sein de nombreuses compétences : son laboratoire d’électronique et de technologie de l’information (Leti) a été créé en 1967 ! La priorité est d’assurer une maîtrise des technologies du numérique autour de la cyber-sécurité, de la maîtrise et de la protection des données, de l’électronique avancée et de la microélectronique : nous avons à la fois les acteurs nationaux et les compétences au sein du CEA pour construire une filière.

Tous les éléments de cette transition numérique ne sont pas aisés à maîtriser pour tout le tissu industriel, dans lequel nous devons les injecter. Certes, le CEA ne peut pas tout faire, et ne saurait devenir spécialiste de tous les secteurs industriels. En revanche, nous pouvons faire de certaines entreprises, avec lesquelles nous nouerions des partenariats forts, des relais, qui permettraient ensuite d’irriguer le tissu industriel : elles joueraient en quelque sorte le rôle de traducteurs de nos travaux pour irriguer ce tissu.

Dernier élément : la médecine et la biologie, dont on parle moins souvent, mais qui appartiennent à une vieille tradition du CEA, liée à la recherche sur l’atome, aux capacités d’imagerie et de compréhension de la matière ou encore aux travaux sur l’effet des rayonnements, et qui procède aujourd’hui de notre maîtrise des technologies de la génomique et du traitement de la donnée. De fait, au croisement de tout cela, il y a une réelle singularité du CEA, qui ne se substitue ni au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) ni à l’Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm), et jouera un rôle fondamental pour les thérapies de demain.

Sur le volet militaire, je serai bref, car je le connais moins bien, et il se prête moins à une discussion publique. La direction des applications militaires est une ressource extrêmement précieuse du CEA. Elle a, au fil des années, réussi à doter la France d’une dissuasion que tout le monde s’accorde à reconnaître comme exemplaire ; elle a aussi été

capable de gérer la transition vers l'arrêt des essais et le passage à la simulation, avec tout ce que cela implique en termes de maîtrise du laser mégajoule et de calcul haute performance. Mon projet est évidemment de maintenir cette exemplarité et cette parfaite organisation.

La première des conditions que j'énumérais est que la dynamique de recherche doit rester extrêmement forte. Je n'aime guère la distinction entre recherche fondamentale et autre recherche : pour moi, il y a de la bonne et de la mauvaise recherche, tous les chercheurs aspirent à en faire de la bonne, et ce qui en sort n'est jamais totalement prévisible. Certes, le CEA n'est pas un organisme de recherche purement cognitive, et nos programmes sont forcément orientés. Il appartient, cela dit, au CEA, de s'inscrire dans les politiques de sites, à Saclay, à Grenoble... Il doit aussi réfléchir à des partenariats avec l'Inserm ou l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (Inria) tout en restant présent sur des enjeux aussi fondamentaux que l'astrophysique où, qu'il s'agisse de l'analyse de sursauts gamma ou d'équipements embarqués sur des satellites dans le cadre de programmes internationaux, le CEA est impliqué.

Deuxième condition : la rigueur. Il faut regarder les choses en face, le CEA a connu des difficultés dans la conduite d'un certain nombre de grands projets – je pense en particulier au réacteur Jules Horowitz –, où le calendrier et le budget ont dérapé. Sur ces errements, nous disposons d'un certain nombre d'éléments de diagnostic. La compétence d'ingénierie du CEA doit être aussi exemplaire que possible. Pour cela, il n'y a pas de baguette magique : il faut une gestion de projets aussi rigoureuse que possible. J'ai connu la même problématique à mon arrivée à l'Andra en 2007. Il faut un effort constant, permanent. Nous serons exemplaires, là comme dans la gestion budgétaire, qui nous imposera des choix. En effet, pour faire des économies, le rabot est la méthode la plus douloureuse et la plus démoralisante pour les équipes. Mieux vaut renoncer à certains projets. Je ne puis vous dire encore lesquels, et il y aura un travail d'analyse à faire avec les équipes : nous conduirons certainement une revue stratégique d'un certain nombre de projets. C'est un élément de la conduite du changement.

Le CEA a toutes raisons d'être fier de son héritage. Ses compétences, comme cet héritage, doivent être respectés ; on doit les faire fructifier tout en mettant l'organisme en mouvement autour d'un projet partagé par l'ensemble de la chaîne hiérarchique, par le comité de direction, que je souhaite aussi ouvert et aussi divers que possible, et par un CEA que je veux unifié et sans baronnies, sans féodalité, et avec des transversalités qui fonctionnent. Ce sera l'objet de mes premiers échanges avec toutes les parties prenantes.

Le processus de sélection a été long et rigoureux : j'ai passé un grand nombre d'entretiens et d'auditions. J'ai l'impression qu'il fut centré sur deux points : le projet et la manière de gérer des structures ou des organismes. Pour ma part, j'ai dirigé trois organismes, l'Andra, Météo-France et l'Ifremer, à chaque fois dans des conditions assez difficiles. Chez Météo-France, il a fallu refondre toute une partie de l'organisme pour passer à la prévision numérique. À l'Andra, la mise en œuvre du projet a été parfois douloureuse. À l'Ifremer, le transfert du siège à Plouzané n'a pas été très bien vécu par le personnel, d'autant qu'il s'est accompagné d'un ensemble de restructurations. J'espère avoir à chaque fois contribué à redonner un projet à ces organismes et même à en motiver le personnel autant que faire se peut. Aussi serais-je heureux que cette compétence acquise au fil du temps, ainsi que mon attachement pour le monde de la recherche et pour ce très bel organisme qu'est le CEA se traduisent par un nouveau défi pour moi !

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci, monsieur Jacq, pour votre présentation.

M. Roland Courteau. – Le CEA doit, dites-vous, être un acteur majeur de la transition énergétique. S’agissant du stockage de l’électricité, des solutions sont annoncées depuis quatorze ou quinze ans. Je crois savoir que le CEA travaille à cet égard sur des technologies prometteuses de pile à combustible, ainsi que sur le projet Myrte, dont l’objectif est de démontrer que l’hydrogène peut pallier la nature intermittente de certaines énergies renouvelables. Laquelle de ces technologies vous paraît être la plus apte à développer une filière industrielle dans les meilleurs délais ?

Quelle sera, par ailleurs, la stratégie du CEA en matière de démantèlement du nucléaire, eu égard notamment à ses conséquences en termes d’emploi sur le tissu industriel français ?

Le CEA et ses partenaires ont lancé, il y a quelques années, la première phase du projet de construction d’un démonstrateur de production de biocarburants deuxième génération : cette filière, que vous n’avez pas évoquée, doit-elle constituer un axe fort de la recherche du CEA afin de permettre son déploiement industriel ?

La fusion thermonucléaire deutérium-tritium dégage, semble-t-il, une énergie considérable en usant de très peu de combustibles. Or, les réserves terrestres de ces matériaux sont presque illimitées. S’agit-il, pour vous, d’un développement prioritaire ? Quand pourraient être envisagés la construction d’un premier prototype et le déploiement de réacteurs industriels ?

S’agissant enfin du Département analyse, surveillance, environnement du CEA, le Dase, je me réjouis que le Centre d’alerte au tsunami (Cenalt), désormais accrédité, fonctionne de façon satisfaisante en matière d’alerte montante. Reste néanmoins à rendre opérationnelle l’alerte descendante...

M. Jean-Pierre Decool. – Lors de la COP 22, à Marrakech au mois de novembre 2016, le CEA et l’agence marocaine de promotion des énergies renouvelables Masen ont présenté la première centrale solaire thermodynamique, qui, grâce à la technologie des miroirs de Fresnel, permet de produire à la fois de l’électricité et du froid sous forme de glace souterraine, mais également de dessaler l’eau de mer. De nombreux industriels et les collectivités d’Afrique subsaharienne sont évidemment intéressés. Quel avenir envisagez-vous pour cette technologie et comment, le cas échéant, pourrait-elle être développée par la France ?

M. Marc Daunis. – Avec ses centres modernes de recherche, ses 16 000 techniciens, ingénieurs et chercheur, ses 743 dépôts de brevets, ses 195 *start-up*, son budget supérieur à 4 milliards d’euros et ses trente pôles de compétitivité, le CEA est un bien bel organisme ! Il ne peut néanmoins tout faire... La spécialisation imposée par l’étendue du champ de la transition énergétique et l’impact du numérique rendent nécessaires les collaborations. Mais ne craignez-vous pas qu’à force de partenariats, le CEA perde son identité ou intervienne en doublon avec, par exemple, l’Inserm ou le CNRS ? Un organisme d’une telle ampleur ne pourrait-il pas, à terme, se révéler impossible à piloter, malgré tout le talent de sa direction et de son personnel, alors qu’il intervient dans des champs stratégiques pour la recherche et l’industrie nationales ?

Mme Catherine Procaccia. – J'aimerais vous interroger sur l'implication du CEA dans le projet ITER (*International Thermonuclear Experimental Reactor*). Vous nous avez par ailleurs présenté vos objectifs, mais où réside l'originalité de votre projet par rapport à celui mis en œuvre par l'actuel administrateur général, Daniel Verwaerde ?

M. Henri Cabanel. – Vous n'avez pas abordé le projet Astrid, un démonstrateur technologique pour la quatrième génération de réacteurs nucléaires, qui utiliserait de l'uranium 238. Quelle vision portez-vous pour ce projet, dont l'ambition a été amoindrie faute de moyens suffisants, qui permettrait d'éliminer nos déchets nucléaires ?

Mme Françoise Férat. – Dans un entretien donné au journal *Les Échos*, Daniel Verwaerde faisait état de son souhait que le CEA conserve un lien privilégié avec Areva. Avez-vous des informations sur les intentions du Gouvernement en la matière ? Quelle est votre approche de ce dossier ?

M. Michel Raison. – Faisant appel à votre expérience à la tête de l'Andra, j'aimerais savoir si, selon vous, les nouvelles technologies permettront à terme de recycler intégralement les déchets nucléaires. Au-delà de l'opinion de chacun sur l'énergie nucléaire, le problème des déchets demeure. Or, l'avenir du centre de stockage en profondeur de Bure interroge à l'aune de l'épisode fâcheux de Notre-Dame-des-Landes. Arriverons-nous un jour à enfouir un container à Bure ?

M. François Jacq. – J'ai comme vous le souvenir douloureux, monsieur Courteau, des promesses des années quatre-vingt-dix sur les piles à combustible ou sur le stockage qui ne se sont pas avérées... Rien n'est certes abouti, mais la solution est désormais à portée de main. S'agissant, à titre d'illustration, de l'hydrogène, que vous mentionniez comme vecteur potentiel de stockage, les progrès accomplis sur les électrolyseurs ont permis la réduction du coût d'une électrolyse, c'est-à-dire de la capacité à récupérer l'électricité, à électrolyser l'eau et à obtenir de l'hydrogène, qui peut ensuite être stocké, y compris sous forme solide. La technologie n'est certes pas encore opérationnelle, mais elle a considérablement progressé. Je doute, pour ma part, de l'avènement d'une « civilisation de l'hydrogène », mais son utilisation dans un futur mix énergétique est désormais avérée, d'autant qu'un certain nombre de processus industriels consomment déjà de l'hydrogène, mais qui est produit à partir d'éléments fossiles et qui émet par conséquent des gaz à effet de serre.

Je vous remercie de me permettre de préciser ma pensée en matière de démantèlement du nucléaire : nous abordons à mon sens cette question avec une trop grande segmentation entre les différents acteurs. Organisons la filière française sous l'égide d'un acteur industriel leader, autour duquel s'organiserait tout un tissu d'entreprises. Lançons une installation « pilote » pour réaliser une opération intégrée de démantèlement et d'assainissement à des coûts et dans des conditions raisonnables, afin d'exporter ensuite ce savoir-faire.

Je n'ai effectivement pas fait mention des biocarburants, sur lesquels pourtant le CEA poursuit des recherches. Nous devons en effet concentrer nos effectifs et nos ressources sur les projets où les compétences du CEA semblent évidentes et ont atteint une taille critique. Certes, les biocarburants constituent un enjeu majeur de la transition énergétique, mais il ne m'apparaît pas certain, sous réserve d'inventaire et de discussion avec les équipes du CEA, que ce dernier représente le meilleur vecteur de développement pour ces technologies.

Concernant la fusion thermonucléaire comme le projet ITER, il faut avoir en tête le calendrier.

Mme Catherine Procaccia. – ITER est annoncé en 2050 !

M. François Jacq. – Le projet, encore au stade de la recherche, envisage effectivement, en 2050, la production d'une machine de démonstration, qui pourrait elle-même conduire à une éventuelle réalisation industrielle vers la fin du siècle. Cette perspective est lointaine et nécessite, sur une longue période, de faire coïncider avancées des connaissances et réalisations effectives, mais également de traiter les urgences sans injurier l'avenir. J'y ai aussi peu insisté car ITER est une opération internationale, certes installée sur le sol français, sous l'autorité de Bernard Bigot ; le CEA y contribue mais ne la pilote pas.

M. François Jacq. – Monsieur Courteau, votre remarque sur le Dase est tout à fait pertinente et je la partage : la détection ne fait pas l'avertissement. Président-directeur général de Météo-France à l'époque de la tempête Xynthia, je ne le sais que trop bien... Entendu par une commission d'enquête sénatoriale sur ce sujet, j'avais ainsi indiqué que nous avions connaissance de la survenue d'une surcote et que les éléments d'avertissement avaient été envoyés aux préfetures. Seulement, il n'existait alors aucun dispositif de vigilance et d'avertissement similaire à celui créé après 1999 pour les tempêtes, la vigilance « vagues-submersion » n'ayant été généralisée qu'après.

Nous poursuivons effectivement, monsieur Decool, des travaux sur les miroirs de Fresnel, qui représentent un bon exemple de « diplomatie énergétique ». La France œuvre en faveur de l'accord de Paris sur le climat, malgré un contexte quelque peu compliqué par le retrait américain ; cela suppose de proposer des voies de développement technologiquement accessibles aux différents pays en respectant les spécificités climatiques et énergétiques.

Monsieur Daunis pose la question majeure à laquelle un dirigeant d'organisme est confronté : on veut toujours lui en faire faire plus, surtout si ça se passe bien. Je ne crois pas que le CEA souffre à ce jour d'une perte d'identité ou intervienne en doublon, mais il convient de rester vigilant. Ainsi, dans le domaine de la recherche technologique, hors nucléaire et énergie, le CEA a certes déployé une capacité d'irrigation du tissu industriel mais s'est aussi, je crois, lancé dans une fuite en avant et s'est parfois éparpillé sur de nombreux sujets. À l'aune d'un examen des activités stratégiques, il conviendra donc de renoncer à certaines actions. Je crois en revanche à l'intérêt des partenariats, notamment avec l'Inserm et le CNRS, avec lesquels existe une réelle complémentarité. Le CEA n'a pas vocation à investir tous les domaines. Ainsi, s'agissant des énergies marines renouvelables, j'estime plus judicieux de miser sur l'Ifremer que de multiplier les acteurs. Toutefois, l'Ifremer elle-même ne peut tout gérer avec seulement 250 personnes ; elle y perdrait aussi son âme. L'ascèse est un exercice permanent, alors que la tentation inverse est grande.

Madame Procaccia m'interrogeait sur l'originalité de mon projet, question également posée hier par vos collègues de l'Assemblée nationale... Je ne crois pas, pour m'en être entretenu avec lui, qu'il existe une différence considérable entre la vision portée par Daniel Verwaerde et la mienne. J'estime néanmoins pouvoir apporter au CEA ma capacité, acquise au gré de mes précédentes responsabilités, à mobiliser les énergies et les équipes autour d'un projet et à conduire des changements. Je suis convaincu de l'intérêt du travail en commun et de la transversalité entre directions. Les équipes de la technologie, du nucléaire, des applications militaires doivent, par exemple, travailler ensemble sur les enjeux de la

cyber-sécurité et de la guerre moderne. À l'Ifremer, je me suis ainsi attaché à rapprocher les océanographes, les biologistes et les ingénieurs.

S'agissant, monsieur Cabanel, du projet Astrid, je vous avoue ne guère croire à une quatrième génération de réacteurs sans troisième génération aboutie et exportable. Nous devons certes garder des perspectives pour l'avenir, mais le déploiement industriel d'une quatrième génération apparaît éminemment lointain.

Madame Férat a mentionné Areva et la manière dont le groupe s'est recomposé entre Orano sur le cycle, Framatome sur les réacteurs avec EDF et la structure qui porte le projet Olkiluoto. Nous devons conserver une proximité extrêmement forte avec ces entités mais cette proximité n'est pas nécessairement capitalistique. Je partage, à cet égard, le point de vue de Daniel Verwaerde. On a trop souffert, et j'ai connu cette situation à l'Andra, de rivalité entre acteurs dont la filière ne peut plus se permettre le luxe aujourd'hui ! Tant sur le volet réacteurs que sur le volet cycle, il faut encore plus et encore mieux collaborer et la volonté est là, de toutes parts.

Je répondrai enfin à Michel Raison, qui s'inquiétait de la situation à Bure. Lorsque j'ai pris mes fonctions en 2000 à l'Andra, 2 500 à 3 000 personnes y campaient l'été, abaissant les grilles, envahissant le site et détruisant des matériels. Nous l'avons oublié désormais, mais j'en garde, pour ma part, un souvenir douloureux ! Nous nous sommes alors lancés dans un ambitieux travail d'explicitation et avons fait progresser alors une compréhension partagée sur le sujet, évaporée depuis. Peut-être suis-je d'un optimisme béat ou d'une naïveté militante, mais je pense qu'il n'est d'autre solution que l'explicitation. Il y aura toujours des déchets : malgré les recherches et les analyses, le rêve ultime de la disparition des déchets déjà produits a vécu... Nous avons donc besoin d'une solution. À Bure, nous avons considérablement progressé, et, même si elle demande encore un long travail technique, notamment sur la réversibilité, et de conviction, je reste convaincu que cette solution doit être défendue.

En termes de déploiement industriel, il n'y a pas d'urgence. Nous devons poursuivre le travail d'explicitation dans le calme et la sérénité, en démontrant la faisabilité du projet et en continuant de progresser sur les aspects scientifiques et techniques.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous remercie d'avoir répondu précisément aux questions des membres de la commission, monsieur Jacq.

Vote et résultat du scrutin sur la proposition de nomination aux fonctions d'administrateur général du CEA

La commission procède au vote sur la candidature de M. François Jacq, candidat proposé aux fonctions d'administrateur général du CEA, en application de l'article 13 de la Constitution.

Mme Sophie Primas, présidente. – Voici les résultats du scrutin :

Nombre de votants : 21.

Bulletins blancs ou nuls : 1.

Nombre de suffrages exprimés : 20.

Pour : 19.

Contre : 1.

La commission donne un avis favorable à la nomination de M. François Jacq aux fonctions d'administrateur général du CEA.

La réunion est close à 16 heures 10.

Mercredi 18 avril 2018

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

La réunion est ouverte à 10 h 05.

Revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs –

Présentation de la proposition de loi

Mme Sophie Primas, présidente. – Nous avons le très grand plaisir de recevoir Rémy Pointereau et Martial Bourquin qui viennent nous présenter leur proposition de loi de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs.

Le cheminement de cette initiative montre à quel point le sujet est transversal : ce sont nos deux délégations sénatoriales aux collectivités territoriales et aux entreprises qui ont lancé le processus et préconisé la formation d'un groupe de travail inter-commissions et inter-délégations.

Les auditions conduites par cette structure temporaire extrêmement dynamique ont bien montré que le Sénat a un rôle fondamental à jouer pour redonner du souffle économique et de la convivialité à des centaines de centres-villes où les « rideaux baissés » se multiplient. Comme l'a dit le président Larcher, quand les rideaux se baissent dans les centres-villes, on connaît le résultat des élections...

Le Gouvernement vient de lancer un plan limité à 222 villes moyennes, avec une méthode de redynamisation quelque peu centralisatrice. Nos deux collègues, avec leur sensibilité territoriale, proposent une autre approche : une palette d'outils et d'expérimentations pour que tous les élus concernés puissent faire du « cousu-main ».

Je vous cède la parole sur ce véritable enjeu de civilisation.

M. Martial Bourquin, auteur de la proposition de loi, rapporteur du groupe de travail revitalisation centres-villes et centres-bourgs. – Je remercie Sophie Primas de

nous donner l'occasion de vous présenter, en avant-première, notre proposition de loi. C'est d'autant plus important que depuis notre réunion de travail avec la présidente de la commission – nous avons rencontré chacun des présidents de commission concernés – nous avons fait évoluer notre texte pour tenir compte de ses remarques.

Cette proposition de loi répond à une demande de centaines d'élus, qui voient se baisser les rideaux des commerces dans leurs centres-villes et centres-bourgs. Elle est le fruit d'un travail de long terme : onze tables rondes qui ont réuni tous les acteurs des centres-villes, plus de 150 personnes auditionnées, une consultation nationale des élus locaux qui a recueilli 4 000 réponses, un groupe de travail réunissant 18 collègues issus de toutes les commissions – hormis les Affaires étrangères – et de tous les groupes politiques, en particulier les représentants de la commission des Affaires économiques, Anne Chain-Larché et Joël Labbé. Je salue aussi Élisabeth Lamure, présidente de la délégation aux entreprises, qui a participé à plusieurs de nos auditions et échanges.

Soyons clairs : le plan Mézard est pour nous une étape. Il est bon à prendre, en particulier pour les 222 villes retenues pour recevoir la manne financière du Gouvernement, et il comporte des avancées ; mais il ne règle pas les questions structurelles. Pourquoi les centres-villes et centres-bourgs se dévitalisent-ils ? Comme le titrait la *Gazette des communes* il y a quelques jours, son volet législatif, c'est-à-dire le projet de loi Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Élan) « ne comporte qu'un volet centre-ville light ». De notre côté, nous avons identifié plus de 700 villes en difficulté, petites ou non, sans compter les centres-bourgs. Il faut travailler à l'endroit, c'est-à-dire en traitant les causes structurelles de la dévitalisation.

Notre texte affirme donc l'ambition plus forte du Sénat pour les centres-villes et centres-bourgs, avec trois axes principaux. Le premier est le lancement de l'Opération de sauvegarde économique et de redynamisation ou Oser, un dispositif ouvert à tous les territoires, et pas seulement quelques centres-bourgs. Le deuxième est l'association du périmètre des Oser à des mesures structurelles non dépendantes des décisions des préfets et du ministère à Paris. Nous redonnons ainsi de la place à l'intelligence territoriale, face au centralisme ambiant de plus en plus insupportable. Enfin, nous redonnons aux élus de la capacité de décision pour concevoir et mettre en œuvre des stratégies de développement commercial plus responsables et plus cohérentes.

J'en viens à la philosophie de notre travail. D'abord, notre conviction partagée est que nous ne pourrions stopper la dévitalisation que par un ensemble cohérent de mesures structurelles fortes. C'est un des points qui nous distinguent du projet Élan. En tant qu'élus locaux, nous avons tous eu recours au Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (Fisac), que nous avons ensuite vu fondre comme neige au soleil. Le Fisac était un correctif qui ne s'attaquait pas aux causes de la dévitalisation.

Ensuite, il ne s'agit pas d'opposer le centre à la périphérie, mais d'assurer une meilleure cohérence entre leur développement, en leur donnant accès à des opportunités comme le e-commerce. Nous voulons ainsi aider les petites et moyennes entreprises commerciales et artisanales à s'implanter dans ces centres-villes pour les faire vivre.

Nous avons également souhaité des instruments qui, globalement, soient à la main des élus et moins centralisateurs.

Nous n'avons retenu que les pistes prioritaires, dans une logique de réalisme, notamment en dégagant des ressources au profit des collectivités territoriales et en veillant à un équilibre entre dépenses et ressources nouvelles. Le plan sera entièrement autofinancé, ce à quoi vous ne manquerez pas d'être sensibles.

Enfin, nous avons travaillé la main dans la main avec les commissions. Je cède maintenant la parole à mon collègue pour la partie relative aux collectivités.

M. Rémy Pointereau, coauteur de la proposition de loi, rapporteur du groupe de travail revitalisation centres-villes et centres-bourgs. – Je suis heureux de venir devant cette commission dont j'ai été membre. Comme François Calvet et Marc Daunis pour leur proposition de loi sur la stabilisation du droit de l'urbanisme, Martial Bourquin et moi-même avons travaillé de concert. Malgré nos différences politiques, nous nous sommes retrouvés sur tous les sujets, signe que lorsque l'intérêt général est en jeu, un accord est toujours possible. Nous appartenons à l'ancien monde...

Mme Sophie Primas, présidente. – C'est la tradition du Sénat !

M. Rémy Pointereau, rapporteur. – Nous avons d'abord voulu remettre les élus locaux au cœur de l'action en leur permettant de déployer des stratégies territoriales responsables de développement de leur centre-ville. C'est un enjeu de société. Que voulons-nous pour demain ? Une ville à l'américaine, avec des *drives* en périphérie, ou à l'europpéenne, avec un véritable centre-ville comme lieu de lien social et culturel et de rencontre ?

Dans cet esprit, l'un des piliers de la proposition de loi est l'opération Oser, qui sera à la main des élus : ils délimiteront, sur une base objective et après analyse d'impact, le périmètre de centre-ville en difficulté qui bénéficiera d'une gamme de mesures structurelles.

Comme vous le savez, l'Opération de revitalisation de territoire (ORT) prévue par le plan Mézard et le projet de loi Élan qui sera examiné début juillet exclut juridiquement les territoires intra-métropolitains. Ainsi, une ville comme Roubaix, pourtant en grande difficulté, n'y aura pas droit parce qu'elle fait partie de la métropole de Lille ! L'ORT proposée par le Gouvernement exclut aussi, *de facto*, les centres-bourgs, mais également de très nombreuses petites villes ou villes moyennes, le ministère ayant décidé de la réserver prioritairement aux « villes pôles d'attractivité », un concept au demeurant assez flou. De plus, l'ORT ne concerne que les cœurs de ville et se contente de mesures correctives – or dans quelques années, les mêmes causes produiront les mêmes effets. Nous avons souhaité traiter dans ce texte l'ensemble des problématiques : e-commerce, périphéries et centres-villes.

L'opération Oser sera ouverte à tous les territoires et ne dépendra pas d'une liste concoctée au sein d'un cabinet ministériel, méthode que nous analysons comme une forme de recentralisation ; au lieu du ministère, ce sont les élus qui définiront les critères, comme pour les pôles d'excellence rurale.

Nous le savons, le déficit en ingénierie dont souffrent les communes limitera l'action de nombre des 222 villes retenues par le Gouvernement comme prioritaires pour les opérations de revitalisation. Il y a quelques jours, le président de l'Assemblée des communautés de France (ADCF) soulignait que, sans ingénierie de projets, la contractualisation avec l'État et la possibilité de « faire descendre des financements » seraient bloquées. C'est pourquoi notre proposition de loi crée l'Agence nationale des centres-villes et centres-bourgs qui aura précisément pour mission d'aider les collectivités et

intercommunalités à disposer de capacités d'ingénierie et d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Évidemment, cette agence aura vocation à s'articuler avec l'Agence de cohésion des territoires que nous attendons depuis plusieurs mois.

Nous voulons également, comme Martial Bourquin l'a souligné, redonner aux élus la possibilité de concevoir et de mettre en œuvre des stratégies de développement commercial plus responsables et plus cohérentes. Les responsabilités de la dévitalisation sont partagées. Les consommateurs consomment différemment, et le e-commerce se développe. La grande distribution est évidemment responsable. Enfin, les services publics, qui se déplacent du centre-ville en périphérie, ne sont pas exempts de reproche.

Il est vrai que les élus, eux aussi, sont co-responsables du déploiement anarchique des grandes surfaces qui, par contrecoup, a contribué à fragiliser les centres. Mais, à leur décharge, la rédaction de la loi ne leur a pas facilité pas la tâche. Comme vous le savez, le législateur a inscrit dans la loi que les implantations commerciales doivent contribuer au développement des activités en centre-ville. Mais ce principe général ne figure qu'à l'article L. 750-1 du code de commerce, alors que les critères pour autoriser ou refuser une implantation sont énoncés à l'article L. 752-6 du code.

Résultat : contrairement à l'esprit du législateur, les commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) sont tenues d'autoriser l'implantation dès lors que les critères vagues de l'article L. 752-6 sont respectés : seul l'impact environnemental est retenu, et non les critères économique et financier. Si elles ne le font pas, les juges administratifs ne se privent pas d'annuler leurs décisions. Ainsi, l'autorisation d'exploitation commerciale est devenue le principe et son refus l'exception puisque plus de 92 % des demandes sont acceptées, alors que de nombreux territoires sont saturés. La surface commerciale est passée de 14 millions de mètres carrés à 17 millions en 2017 – deux fois la surface de la Corse – soit une augmentation de plus de 30 % ; et cette augmentation est encore plus importante dans les territoires en dépopulation où le pouvoir d'achat stagne.

Nous voulons revenir à l'intention du législateur. Il reviendra, comme en Grande-Bretagne, au demandeur de prouver que le projet ne nuit ni au tissu commercial ni au développement économique du centre-ville de la commune d'implantation mais aussi des communes voisines. C'est un outil puissant pour permettre aux élus de retrouver une certaine sérénité, et, point essentiel, pour neutraliser la concurrence entre communes pour attirer certaines implantations, qui a fait tant de mal.

Nous proposons aussi de rendre le document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) obligatoire et prescriptif dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT). Il pourra désormais prévoir la nature et la surface de vente maximale des équipements commerciaux par secteurs.

De même, comme de nombreux projets locaux sont déstabilisés lorsque l'État, ou d'autres collectivités publiques, transfèrent des services publics en dehors du centre-ville, nous souhaitons que les périmètres Oser soient protégés de cette fuite. Les autorités responsables de ces services devront informer en amont les élus de leurs projets de transfert, les élus pouvant, dans les périmètres Oser, s'y opposer ou, si le départ du service est acté, récupérer ces locaux de façon prioritaire grâce à un droit de préemption.

En complément de la nécessité pour un demandeur de prouver que son projet ne va pas à l'encontre du développement du centre-ville, nous proposons plusieurs améliorations

du système de régulation des implantations de grandes surfaces pour rendre ce système plus efficace et plus attentif aux impacts sur le tissu économique local.

Nous n'avons pas eu le temps de nous déplacer en Grande-Bretagne et en Allemagne, mais les services du Sénat ont conduit une étude comparée dont il ressort que ces deux pays sont beaucoup plus rigoureux sur les implantations commerciales. C'est un constat partagé que la France est allée trop loin en 2008 avec la loi de modernisation de l'économie (LME), en sur-transposant la directive Services avec pour résultat un détricotage de notre dispositif de régulation.

Nous proposons un ensemble de mesures correctives et structurelles. D'abord, la rénovation de la composition des CDAC en y réintégrant notamment des représentants du tissu économique local : représentants des CCI, chambres des métiers et chambres d'agriculture et élus des communes limitrophes.

Nous souhaitons également imposer une étude d'impact des projets, en particulier sur les emplois créés et détruits – les grandes surfaces promettent en général des emplois sans que l'on mette en regard les emplois détruits par la disparition des petits commerces –, les conséquences en matière de transports, de bilan carbone, ou de coûts induits pour la collectivité, par exemple en matière d'infrastructures.

Le demandeur sera incité, dans notre texte, à reprendre en priorité les friches commerciales, d'abord en centre-ville, ensuite en périphérie.

Nous proposons aussi l'abaissement du seuil d'autorisation des implantations de 1 000 à 400 mètres carrés, dans les périmètres OSER. C'est déjà le cas à Paris.

Il est nécessaire de refondre le dispositif de contrôle du respect des autorisations d'implantation, qui est totalement inefficace, comme nous avons pu le constater lors de nos déplacements à Moulins et à Châtelleraut.

Enfin, nous voulons faciliter certaines implantations de commerces en centre-ville en les exonérant d'autorisation, mais pas sans garde-fous. L'exonération prévue par Action cœur de ville et le projet de loi Élan laisserait les maires sans capacité d'action face à des projets qu'ils jugeraient dangereux pour leur ville. De notre côté, nous n'envisageons d'exonérer de CDAC que certains types de projets : magasins de producteurs en circuit-court, projets implantés sur une ancienne friche commerciale, projets mixtes habitat-commerce.

Le nerf de la guerre étant l'argent, il est illusoire de penser que les collectivités pourront réaliser des opérations aux effets durables sans moyens pérennes. Nous avons voulu dégager des ressources durables pour nos collectivités tout en améliorant l'équité fiscale entre les centres-villes et les périphéries et entre le commerce physique et le e-commerce.

La réduction de la fiscalité en centre-ville sera ainsi assortie d'un rééquilibrage de la fiscalité pour que les consommateurs de terres agricoles ou les géants du e-commerce participent à l'effort collectif pour les centres-villes. C'est un système de bonus-malus qui ne touchera pas les consommateurs.

Nous proposons ainsi deux éléments de fiscalité écologique, analysés avec la commission des Finances, dont les ressources seraient fléchées vers les collectivités signataires des conventions Oser. Le premier sera une contribution de lutte contre l'artificialisation des terres consommées notamment par les parkings et les entrepôts de

stockage liés au commerce électronique. Cette contribution permettra à la fois de privilégier la densification en centre-ville et d'y financer la création de stationnements et des opérations de réurbanisation et de réhabilitation.

Le second élément de fiscalité écologique serait une taxe sur les livraisons des géants du e-commerce, qui échappent toujours à l'impôt... Cette taxe permettra de combattre les externalités négatives de la multiplication des livraisons en lien avec le e-commerce – émission de gaz à effet de serre, suremballage et autres. Nicolas Hulot, que nous avons rencontré, s'est montré très intéressé. La taxation des kilomètres parcourus entre le dernier entrepôt de stockage type Amazon et le point de livraison devrait pousser les géants du e-commerce à bâtir des entrepôts plus proches des consommateurs et plus petits, ce qui permettrait de rapatrier de la base fiscale foncière vers davantage de collectivités. Les distributeurs seraient encouragés à implanter des *drives* piétons en centre-ville.

La mise en œuvre de ces mesures structurelles demandera du temps. Face à l'urgence de la situation, nous sommes favorables à un dispositif de stabilisation des implantations commerciales, en renonçant à un moratoire national qui, après mûre réflexion, paraît trop complexe. Chaque territoire est différent. En revanche, nous pensons utile de laisser aux élus la possibilité de mettre en place des moratoires locaux dans les zones en difficulté, à condition de neutraliser les effets de concurrence entre les collectivités qui pourraient en résulter, ce que nous avons prévu. Il convient que ces moratoires portent sur un périmètre suffisant, comme celui du SCOT. À l'échelle d'une ville moyenne, ils resteraient sans effet. Le moratoire local n'a pas vocation à tout bloquer, mais à privilégier les friches existantes ou les locaux vacants.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – L'idée centrale de notre proposition de loi est de faciliter les installations en centre-ville. Tous les commerçants que nous avons entendus nous ont dit qu'ils n'hésiteraient pas à y revenir si cela coûtait moins cher ; cela implique une réduction de la fiscalité.

Nous proposons donc d'offrir aux élus locaux, en particulier dans les périmètres Oser, davantage de marges de modulation de la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom). La collectivité ou l'EPCI pourrait ainsi réduire la taxe du montant des frais engagés pour l'amélioration, la transformation, ou l'aménagement d'un local commercial ou artisanal ; ou exonérer de Tascom les entreprises artisanales et commerciales dans les périmètres Oser. Cette exonération pourrait par ailleurs être conditionnée à la remise en état du local, pour encourager à la modernisation des locaux de centre-ville ; à l'inverse, dans un souci d'équilibre, la collectivité ou l'EPCI pourrait majorer la Tascom des seules grandes surfaces – à partir de 2 000 mètres carrés – et hors des périmètres Oser ; c'est une forme de péréquation entre centre-ville et périphérie. De même, il est temps d'assujettir les surfaces de stockage des *drives* à la Tascom.

Toujours pour réduire les coûts en centre-ville, nous proposons la mise en place, dans les périmètres Oser, de zones de revitalisation de centre-ville reposant sur une exonération, d'abord totale puis partielle, sur les bénéfiques pour les entreprises artisanales et commerciales de moins de vingt salariés. Nous souhaitons éviter les effets d'aubaine qu'avaient produits les zones franches urbaines (ZFU).

Pour augmenter l'offre de locaux adaptés à un prix abordable en centre-ville, nous pensons réduire les taux de TVA à 10 % sur les logements neufs et sur les réhabilitations complètes. Compte tenu de l'encadrement européen de la TVA, nous avons essayé de trouver,

avec la commission des finances, un système ouvrant cette réduction aux programmes mixtes entre logement social, logement intermédiaire et logement privé.

Nous souhaitons aussi réduire le poids des normes en instituant au profit des maires une possibilité de dérogation aux normes les plus contraignantes dans les périmètres en difficulté, sur le modèle de la possibilité de dérogation accordée aux préfets depuis décembre 2017. Le président de la communauté de communes de Joigny a souligné, lorsque nous l'avons entendu, qu'il n'avait pas les ressources pour rénover un centre-ville entièrement patrimonial.

Nous voulons redynamiser les centres-villes en facilitant la remise sur le marché des logements en étage des commerces, trop souvent inoccupés, grâce à une remise en cause les baux dits « tout-immeuble » qui stérilisent ces surfaces.

Pour la modernisation du commerce de proximité, un crédit d'impôt aidera les commerçants et artisans à se former au numérique et à s'équiper en conséquence. Le e-commerce est aussi une opportunité face à laquelle, plutôt que de l'entraver, il convient de mettre tous les artisans et commerçants à égalité.

Nous avons également repris une initiative de nos collègues Claude Nougéin et Michel Vaspart, au nom de la délégation aux entreprises, visant à faciliter la reprise d'entreprises par de nouveaux commerçants et artisans.

Enfin, nous proposons un nouveau contrat plus souple que le bail commercial, qui permettra à des exploitants de s'installer dans des centres fragilisés, mais avec moins de risques. Ce contrat, sans droit au bail ni pas de porte, ne serait pas un bail mais un contrat de mise à disposition de local commercial contre une redevance proportionnelle au chiffre d'affaires.

L'intérêt pour le preneur est évident lorsqu'il est en phase de décollage ou dans les zones difficiles : il n'aura pas de loyer à avancer – alors qu'il a peu de revenus – ni de droit au bail à financer. Or c'est très souvent ce qui étouffe les nouveaux commerçants, contraints de s'endetter lourdement pour cela. Pour le bailleur, l'intérêt est de disposer d'un contrat plus souple, sans droit au renouvellement pour le preneur quand le contrat arrive à son terme. Ce dispositif très équilibré, qui suscite l'intérêt de la direction générale des entreprises, serait particulièrement adapté pour des collectivités voulant avoir une gestion active de locaux commerciaux, par exemple *via* une société d'économie mixte.

En conclusion, nous avons essayé de construire un texte audacieux mais équilibré, consistant à trouver des ressources pour nos collectivités sans imposer des acteurs économiques fragiles, comme les TPE et PME ; renforçant à la fois les pouvoirs des élus et leur responsabilisation, pour qu'ils développent de véritables stratégies territoriales de développement commercial et artisanal et de services, notamment de services de santé.

Nous avons plaidé avec succès auprès du président du Sénat et de nos groupes pour que notre proposition de loi soit inscrite à l'ordre du jour et examinée avant le projet de loi Élan du Gouvernement. Ce dernier, qui compte 66 articles, n'en a qu'un – le n° 54 – consacré à la revitalisation des centres-villes. Ainsi les sénateurs pourront exprimer leur préoccupation sur ce sujet avant l'examen du projet de loi Élan.

Il convient d'aborder la question avec un regard nouveau et une volonté de changer réellement les choses. Ce texte est le fruit de neuf mois de travail. Dans la situation économique que nous connaissons, alors que la crise des centres-villes et des centres-bourgs vient s'ajouter aux autres, le Sénat doit se tenir aux côtés de nos élus et de nos territoires. La ville européenne ne mérite pas seulement d'être préservée pour des raisons esthétiques : c'est une conception de l'humanité, un mode de vie. Au retour des beaux jours, nous avons vu les gens sortir dans nos villes, se rencontrer, consommer. Notre travail vise aussi à retrouver du lien social, à donner une dimension humaine à nos bourgs et villes qui en ont bien besoin.

Mme Sophie Primas, présidente. – Je vous remercie pour ce travail très approfondi.

Mme Élisabeth Lamure. – Vous avez présenté votre travail devant les délégations aux entreprises et aux collectivités territoriales la semaine dernière. C'est néanmoins un plaisir de vous entendre à nouveau, tant votre travail est important et fouillé.

Vous avez souligné les manques de la loi de modernisation de l'économie de 2008. Il est vrai que les débats se sont cristallisés sur la grande distribution, mais ce texte ne s'y résume pas et comporte nombre d'autres mesures que personne ne songe à remettre en cause.

Avant la LME, le seuil d'autorisation pour les surfaces commerciales était fixé à 300 mètres carrés. Le projet de loi initial portait ce seuil à 1 500 mètres carrés, mais nous avons obtenu qu'il soit abaissé à 1 000 mètres carrés, ce qui était un moindre mal, en faisant valoir que l'autorisation doit rester à la main des élus. De fait, il est rare qu'un projet soit accepté en CDAC malgré le refus des élus concernés. Autre mesure importante, la loi a remplacé la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (Taca) par la Tascom, en en doublant les montants. De plus, 100 millions d'euros, dans le produit de cette Tascom, ont été fléchés vers le financement du Fisac ; mais au fil des années, ce total s'est réduit jusqu'à 2 ou 3 millions. Allez-vous mobiliser une partie de la Tascom, aujourd'hui diluée dans le budget général, au profit des collectivités – qui ont la possibilité de l'augmenter par ailleurs ?

Il n'est pas normal que les surfaces des plateformes d'e-commerce comme Amazon soient considérées comme des entrepôts et échappent ainsi à la Tascom, puisqu'elles font bien du commerce direct. J'ai entendu dire que la livraison par drone était envisagée, ce qui irait à l'encontre de votre projet de taxe sur les livraisons. Qu'en est-il de ces projets ?

Mme Michelle Gréaume. – Je vous remercie pour ce rapport très intéressant.

Je souhaiterais connaître les critères qui ont permis de choisir les centres-villes et centres-bourgs sélectionnés pour la revitalisation.

Mme Sophie Primas, présidente. – C'est une question qu'il faudrait poser à M. Mézard !

Mme Michelle Gréaume. – Cette proposition de loi est aussi l'occasion de faire remonter nos préoccupations. Par exemple, a-t-on pris garde à ce que parmi les 222 villes retenues, aucune n'ait un hypermarché construit récemment ou en cours de construction dans sa périphérie ? A-t-on croisé les fichiers avec les dossiers EPF (Établissement public foncier) déposés dans les centres-villes suite à des friches ?

M. Franck Montaugé. – Je tiens à souligner la richesse du travail de nos rapporteurs.

La réussite du commerce passe par la capacité des centres-villes et des centres-bourgs à accueillir des habitants dans des conditions modernes, ce qui suppose souvent une réhabilitation complète de l'habitat. Il nous faut donc adapter la législation parfois trop contraignante.

S'agissant de la fiscalité, vos propositions contraindront les élus locaux à prendre des responsabilités considérables. Je n'ai pas entendu parler des politiques d'accompagnement, en particulier le Fisac qui a quasiment disparu alors qu'il visait à soutenir la modernisation du commerce en centre-ville. Sur ce point l'État est défaillant et doit reprendre la main.

Dans les villes petites et moyennes, les quartiers Politique de la ville doivent être envisagés dans le territoire qui est le leur, et en particulier dans leur rapport au centre-ville. Cela renvoie à la revitalisation globale des centres-villes, au-delà de la dimension commerciale, et à la mixité sociale.

Les commerçants doivent s'adapter, au travers de formations, notamment au numérique mais pas seulement, aux évolutions en cours.

Je terminerai en évoquant la réforme des bases locatives, qui n'a pas été engagée, contrairement à celle des bases locatives commerciales. Ce chantier ne sera pas sans impact.

M. Henri Cabanel. – Je félicite nos rapporteurs pour l'important travail qu'ils viennent de nous présenter.

Vous soulignez le rôle des élus qui ont contribué à cet état de fait. Dans la plupart des cas, ils ont été aveuglés. Croyant favoriser la création d'emplois, ils ont assisté à un déplacement de l'emploi. Nous essayons aujourd'hui de faire machine arrière.

Dans mon territoire rural, l'habitat ne correspond plus aux exigences modernes, et il est plus cher de rénover que de construire du neuf. Or il me semble que le rôle des architectes des bâtiments de France (ABF) n'a pas été évoqué.

Le dernier point, très important, qui n'a pas été abordé est celui de la mobilité et du stationnement de voitures. Qu'avez-vous prévu pour absorber le trafic qui sera engendré par la revitalisation des centres-villes ?

Mme Sophie Primas, présidente. – « *No parking, no business !* »

Mme Viviane Artigalas. – Je remercie nos collègues qui ont fait un travail formidable.

Il est important que le périmètre d'intervention soit très large et concerne tous les territoires, notamment ruraux. Cette proposition de loi est complémentaire de l'Action cœur de ville du Gouvernement, qui est insuffisante, mais aussi de certaines initiatives locales.

Le contrat bourg-centre de la région Occitanie Pyrénées-Méditerranée accompagne ainsi les bourgs-centres dans un programme pluriannuel d'investissements. Il s'adresse aux bourgs-centres de plus de 1 500 habitants et aux anciens chefs-lieux de canton.

Certains bourgs de 1 000 habitants sont ainsi retenus en vertu d'un critère de centralité qu'il me semble important de maintenir.

Par ailleurs, la revitalisation doit être abordée de manière systémique. Pour accueillir de nouvelles populations et maintenir des commerces, les centres-villes doivent disposer d'équipements de loisir et sportifs et favoriser la rénovation de l'habitat.

M. Franck Menonville. – Ce rapport est très complet. En cette période de réflexion institutionnelle, il est important de souligner qu'une conception trop centralisée ne permet pas de traiter les problèmes de nos territoires. Le projet de loi Élan, et l'Action cœur de ville ne suffiront pas.

Dans nos territoires ruraux, des bourgs-centres se meurent, du fait des dynamiques économiques mais aussi du fait du changement de mentalité de nos concitoyens.

Une réflexion pourrait être menée sur l'intergénérationnel, car la revitalisation des centres-bourgs permettrait la cohabitation de jeunes primo-accédants et de personnes plus âgées. Il faudra pour cela assouplir les normes pour réduire le *delta* entre le coût de la rénovation et celui de la construction de logements neufs.

Mme Anne-Catherine Loisier. – Je remercie nos collègues d'avoir relayé toutes les attentes des territoires.

La démarche retenue vise notamment les bourgs d'appui qui jouent un rôle dans les services de proximité. Elle ouvre des possibilités de financement et redonne la main aux élus.

Complète, elle aborde le commerce et l'économie locale, mais aussi la fiscalité afin de mieux mobiliser des outils dont nous disposons déjà, sans oublier la réappropriation sociétale de nos centres-villes en termes d'animation et d'accessibilité.

Il est important que les petits commerçants s'emparent de l'outil que constitue l'e-commerce et cessent de le voir seulement comme une source de concurrence, car c'est aussi une opportunité. Disposer d'un commerce sédentaire pourrait ainsi devenir un plus.

Lors des auditions préparatoires, les acteurs économiques avaient également préconisé que les élus gèrent les centres-villes comme des centres commerciaux, avec une stratégie d'animation. Nous devons sensibiliser nos collègues à cette dynamique nouvelle.

Vous avez dit que l'outil ne dépendrait pas du préfet. Par qui le projet sera-t-il validé ? Qui disposera du pouvoir d'initiative ?

M. Serge Babary. – Je salue à mon tour le travail foisonnant de nos rapporteurs.

Je travaille sur ce sujet depuis plus de trente ans à l'ombre de Jean Royer. La loi Royer était une loi de combat. Dans cette proposition de loi, vous avez eu raison de chercher l'équilibre.

Dans les villes, il existe une dichotomie entre le centre et les quartiers, la désertification et la paupérisation de ces derniers entraînant la fermeture des commerces.

Par ailleurs, il me semble important de convier les chambres de commerce et les chambres de métiers à participer à cette réflexion car elles peuvent jouer un rôle dans le montage et l'accompagnement des projets.

Enfin, la mobilisation des commerçants est nécessaire. C'est pourquoi il me semble important que la proposition de loi comporte des obligations, ou du moins des incitations au regroupement des commerçants, y compris des franchisés et des enseignes.

Il faudrait également qu'ils contribuent à l'aménagement de places de stationnement.

M. Jean-Pierre Moga, rapporteur de la proposition de loi. – Je félicite à mon tour les rapporteurs.

Ce texte s'attaque à un phénomène qui a commencé il y a plus de trente ans et qui entraîne aujourd'hui le vote que nous connaissons dans les parties de villes ou de bourgs concernées. Nous devons endiguer ce phénomène. Cette proposition de loi, que tous les maires approuveront, offre un large panel d'outils et adapte certains outils existants.

Il sera toutefois difficile de faire revenir la population vers les centres-villes et les centres-bourgs. Peut-on intégrer les équipements culturels ? Dans les villes moyennes, on commence à construire des cinémas et des théâtres en périphérie.

Il me semble également important d'intégrer la dimension environnementale, qui contribue à l'attractivité.

Je vous remercie de m'avoir nommé rapporteur de cette proposition de loi et j'espère que vous m'aidez à assumer cette lourde responsabilité !

M. Xavier Iacovelli. – Je remercie à mon tour nos collègues pour ce travail.

Je voudrais souligner le risque de substitution du Fisac par les collectivités. Les services de Bercy ont-ils évalué l'impact de l'assujettissement des surfaces de stockage à la Tascom ?

La création d'une Agence nationale des centres-villes et des centres-bourgs a été évoquée. Cette agence pourrait travailler en concertation avec l'Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (Épareca), qui intervient sur des problématiques proches auprès des quartiers de la politique de la ville.

S'agissant enfin des zones de sauvegarde du commerce de proximité, la volonté politique des maires de définir un périmètre et d'exercer leur droit de préemption est souvent entravée. Pourrait-on assouplir les normes et les règles applicables à ces périmètres ?

Mme Dominique Estrosi Sassone. – J'adresse à mon tour mes remerciements et mes félicitations à nos deux rapporteurs.

La problématique de la diversité de l'appareil commercial n'a pas été évoquée. Elle touche les centres-villes et les centres-bourgs mais aussi les quartiers Politique de la ville. Il est pourtant essentiel que les populations disposent de commerces variés à proximité de leur lieu d'habitation.

Par ailleurs, afin de rétablir plus de justice entre le commerce physique et l'e-commerce, outre la réduction des charges, une hausse de la TVA portant sur le chiffre d'affaires vous semble-t-elle envisageable ?

Je me tiens à votre disposition, en ma qualité de rapporteur du projet de loi Élan, pour travailler avec le rapporteur pour enrichir son article 56 qui, pour l'instant, demeure incantatoire.

De nombreuses villes, parmi les 222 qui ont été retenues, redoutent que l'enveloppe de moyens financiers dont elles bénéficieront ne soit pas à la hauteur.

M. Pierre Louault. – La France a voulu copier les grandes surfaces des territoires neufs.

L'Action cœur de ville ne concerne qu'un certain type de communes, or une vraie politique d'aménagement du territoire doit concerner l'ensemble des communes, quelle que soit leur taille.

L'appel à projets doit permettre de sélectionner des projets urbains intégrant à la fois les problèmes de circulation, de stationnement, de bâti, de commerces et de services à la population.

Il faut par ailleurs insister sur l'intérêt touristique, en particulier des territoires ruraux. J'ai découvert dans ma commune qu'un aménagement conçu pour les habitants pouvait devenir un point d'intérêt touristique.

S'agissant du financement, le recours aux contrats de plan est à privilégier car il permet d'engager des fonds régionaux et européens. Il faudra également que la taxe sur les grandes surfaces revienne à sa spécificité plutôt que de remplir le panier percé du budget de l'État.

M. François Calvet. – Nos deux rapporteurs ont apporté le témoignage vivant de ce que nous rencontrons sur le terrain.

Tout d'abord, il n'y a pas de commerces sans consommateurs. La simplification des règles d'urbanisme dans les quartiers anciens est une priorité.

Ensuite, la politique de transport en milieu rural mérite de faire l'objet d'expérimentations.

Enfin, dans les zones frontalières, nous subissons la double peine. À vingt kilomètres, des produits sont commercialisés 30 % moins cher qu'en France. Cette évasion commerciale aggrave encore le problème de la disparition des commerces dans les centres-bourgs et les centres-villes, sans qu'aucun dispositif ne permette de l'endiguer.

Mme Sophie Primas, présidente. – La revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs est aussi une question d'aménagement du territoire. Dans quelle mesure les EPCI pourraient-ils jouer un rôle dans l'élaboration d'un schéma directeur du commerce lorsque le développement économique est de leur ressort, peut-être pour remplacer les CDAC ?

Concernant les zonages, ne serait-il pas opportun, dans un souci de simplification, de faire un peu de nettoyage ?

Par ailleurs, il me semble que la diversité des commerces de centre-ville doit inclure des grandes et moyennes surfaces. Un H&M ou un Monoprix installés en centre-ville attirent des clients jeunes. Les centres-villes ont besoin de locomotives.

S'agissant du numérique, la taxation ne doit pas nuire aux commerçants traditionnels qui feraient de l'e-commerce.

Nous devons enfin favoriser l'engagement des commerçants eux-mêmes, qui doivent être des acteurs de la dynamisation des centres-villes.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Les périmètres Oser dépendront d'une étude urbaine. Certains centres-villes ou centres-bourgs très allongés devront être raccourcis. De même, il faudra définir un périmètre pertinent autour des centres historiques. Le périmètre final ne sera défini qu'une fois qu'il aura été voté par le Conseil municipal et par l'EPCI. Il faudra parfois démolir pour faire des parkings et construire de l'habitat à côté. Nous souhaitons donner aux maires et aux présidents d'EPCI les moyens d'aller vite.

Par ailleurs, afin de favoriser la diversité de l'offre, il faut faire baisser le prix du foncier, y compris pour de grandes enseignes comme Monoprix. Il faudra ensuite doter chaque commune d'un manager de centre-ville. Le centre-ville du XXI^e siècle doit accueillir des commerces, des services, des artisans, des équipements culturels et des espaces publics de qualité. La reconquête des centres-villes en dépend.

Le développement des circuits courts est un autre levier important. Dans ma commune, des moyennes et grandes surfaces s'en inquiètent.

S'agissant du Fisac, notre idée est de le refonder grâce au produit des taxes sur les zones agricoles et sur les Gafa. Sans moyens, nous ne pourrions rien faire.

La formation des commerçants est un point essentiel. On ne peut plus faire du commerce aujourd'hui si l'on ne sait pas accueillir des clients, aménager une vitrine et vendre ses produits, y compris par internet.

La hausse de la TVA est une bonne idée, Mme Estrosi Sassone, mais cette mesure relève de l'échelon européen.

Nous devons réagir à la mesure de la dévitalisation des centres-villes et des centres-bourgs. Je vous remercie pour la qualité de vos interventions.

M. Rémy Pointereau, rapporteur. – Pour répondre à Élisabeth Lamure, la LME a sur-transposé des dispositions européennes sur la grande distribution. Non seulement les plateformes d'e-commerce ne sont pas assujetties à un certain nombre de taxes, mais récemment, l'implantation de la plateforme Amazon en région parisienne n'a pas même été soumise à la CDAC.

Mme Sophie Primas, présidente. – C'est normal !

M. Rémy Pointereau, rapporteur. – C'est néanmoins un vrai sujet.

Les centres-villes de villes moyennes se dépeuplent. Même les commerçants qui travaillent en centre-ville habitent en périphérie. Le problème est donc plus largement un problème d'aménagement qui nécessite une simplification des normes – peut-être faudrait-il d'ailleurs étudier la question du remembrement urbain.

Les élus ont effectivement été aveuglés parce qu'ils espéraient des créations d'emplois et recherchaient des recettes nouvelles. Il faut stopper cette spirale infernale.

Nous n'avons pas évoqué les commerces de rond-point qui entraînent un mécanisme perdant-perdant : perdant pour les centres-villes, et perdant pour les centres-bourgs situés à quelques kilomètres car ceux qui travaillent en centre-ville ne font plus leurs courses dans le centre-bourg mais en périphérie de la ville.

S'agissant de la mobilisation des commerçants, nous avons prévu une aide à la formation et à l'animation. Il faut bien dire que certains sont commerçants comme je suis évêque !

Mme Sophie Primas, présidente. – Vous prêchez pourtant bien !

M. Rémy Pointereau, rapporteur. – Un manager pourrait fédérer les différentes unions commerciales, qui sont très morcelées, et animer le centre-ville.

L'aménagement, à travers la résorption des friches par exemple, permettra aussi de faire respirer les centres-villes et de résoudre les problèmes de stationnement. Peut-être un véritable plan Marshall des centres-villes sera-t-il nécessaire.

Je vous invite à amender ce texte et à l'enrichir de vos apports.

Mme Sophie Primas, présidente. – Tant que notre capacité d'amendement sera libre, nous en ferons usage ! Je vous remercie pour vos interventions qui montrent l'intérêt du Sénat pour nos territoires.

Questions diverses

La commission décide de confier à Mme Patricia Morhet-Richaud l'animation d'un groupe de travail sur la dimension économique du pastoralisme.

La réunion est close à 11 h 45.

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

Mercredi 4 avril 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 15 heures.

**Projet de loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition du Général
André Lanata, chef d'état-major de l'Armée de l'air**

M. Christian Cambon, président. – Mon Général, je suis heureux de vous accueillir aujourd'hui dans le cadre de nos auditions préparatoires à l'examen de la loi de programmation militaire (LPM).

Nous savons quels efforts l'Armée de l'air a dû consentir pour être aux rendez-vous de ses missions dans le contexte de la LPM encore en cours.

La suractivité, au-delà des contrats opérationnels, a eu des conséquences lourdes sur la disponibilité des matériels et sur la formation et la qualification des pilotes. Elle a également mis en évidence des fragilités capacitaires : transport – avec les difficultés de l'A400M –, ravitaillement – vivement l'arrivée des MRTT ! –, hélicoptères...

Vous avez plaidé pour une augmentation du format de notre aviation de chasse ; qui n'a pas été obtenue. Pourtant, le projet de LPM vous convient, d'où ma question : en quoi la loi de programmation militaire est-elle bonne pour l'armée de l'air ?

Va-t-elle répondre à l'usure du modèle et à quelle échéance ? L'évolution minimale des contrats opérationnels laissera perdurer une dépendance vis-à-vis des capacités alliées dans certains domaines...

Conserver la maîtrise de l'air et notre aptitude à entrer en premier et de façon autonome sur un théâtre d'opérations est un enjeu de défense majeur pour les années à venir. La LPM permet-elle de répondre au développement des stratégies de plus en plus efficaces de déni d'accès aux espaces aériens et à la dissémination de ces capacités désormais mises en œuvre par des acteurs régionaux ?

Vous l'avez compris, notre principale préoccupation est de comprendre si cette LPM, de rattrapage, peut être améliorée dans certaines de ses composantes. Notre sentiment est qu'elle va dans le bon sens, mais nous nous interrogeons sur le calendrier tardif des livraisons, en particulier des Rafales, connaissant les besoins dans de nombreux domaines (ravitaillement, transport, etc).

Général André Lanata, chef d'état-major de l'Armée de l'air. – Je suis très heureux d'être à nouveau parmi vous ce matin à l'heure où se dessine un virage important pour nos armées, et en particulier pour l'armée de l'air.

Permettez-moi de commencer par rendre hommage à nos blessés et à nos disparus ainsi qu'à leurs familles. J'ai bien évidemment une pensée émue et admirative pour le Colonel Arnaud Beltrame dont le sacrifice a affecté la France entière il y a quelques jours.

Ce drame nous rappelle qu'au-delà des considérations techniques qui vont être les nôtres sur cette loi de programmation, il y a, avant tout, des hommes et des femmes qui ont fait le choix de servir, un service dont ils savent qu'il peut aller jusqu'au sacrifice de leur vie.

Je sais l'appui de votre commission et connais la qualité des travaux qu'elle conduit, pour faire face aux enjeux sécuritaires auxquels notre pays est confronté et je tiens à vous en remercier. Je connais également votre attachement aux hommes et aux femmes de l'armée de l'air, que vous avez pu rencontrer il y a quelques semaines lors de votre déplacement sur la base aérienne de Saint-Dizier. Je peux vous assurer qu'ils sont très sensibles à ces visites qui témoignent de votre reconnaissance de leur engagement.

L'élaboration d'une loi de programmation militaire constitue toujours un moment important pour notre communauté de défense. Elle permet de mettre en cohérence les moyens militaires avec l'ambition décidée par le président de la République à la suite de la revue stratégique, selon une programmation pluriannuelle des ressources que la nation entend consacrer à sa sécurité. Elle traduit ainsi l'engagement de la nation dans un choix souverain, adressé autant aux Français qu'au monde entier, à nos alliés, à nos partenaires, mais aussi à nos rivaux et à nos adversaires.

Ce projet de loi de programmation 2019 – 2025, historique, est le premier, depuis de nombreuses années, à ne pas s'inscrire dans une logique de déflation. Je ne vous cacherai pas ma satisfaction au vu du résultat des travaux de programmation, qui traduit la volonté du président de la République d'une remontée en puissance de notre système de forces.

Les aviateurs ont pleinement conscience de l'effort que la Nation consent aujourd'hui à sa Défense. Ils sauront mobiliser leurs capacités d'adaptation pour exploiter au mieux les ressources qui leur sont confiées. Car ces ressources inscrivent l'armée de l'air sur la voie de la régénération et de la modernisation, et permettent aux hommes et aux femmes de l'armée de l'air de regarder l'avenir avec confiance.

Lors de notre dernière rencontre, j'avais évoqué avec vous le contexte dans lequel s'inscrivaient ces travaux, pour en éclairer les enjeux. D'une part, deux LPM consécutives sous fortes contraintes budgétaires, ont conduit à des réductions temporaires de capacités et des reports de modernisation induisant un inéluctable vieillissement de nos équipements et de nos infrastructures. Sur le terrain, ces mesures s'étaient également traduites par une diminution des stocks de rechange et de munitions, ainsi qu'une limitation de l'activité aérienne.

D'autre part, la dégradation du contexte sécuritaire a conduit à une augmentation de nos opérations qui s'ajoutait au socle de nos missions permanentes de dissuasion nucléaire, de protection de l'espace aérien national, d'appui aux services publics ou de présence et d'influence partout dans le monde. J'inclus ici les actions de soutien aux exportations du Rafale qui résultaient de nos choix de programmation et qui représentent une mission à part entière.

Vous le savez, cette situation a généré une usure et des déséquilibres de notre modèle. C'est pourquoi il convient aujourd'hui de restaurer la soutenabilité de nos engagements opérationnels tout en accélérant la modernisation de nos équipements.

Pour relever ces défis, le président de la République a arrêté une « Ambition 2030 » pour nos armées. Il s'agit de disposer d'un modèle d'armée complet et équilibré, capable d'agir dans la durée, sur l'ensemble du spectre des missions, condition de l'autonomie stratégique de la France.

Qu'est-ce que cela signifie pour l'armée de l'air ?

C'est d'abord disposer à cet horizon, d'une composante nucléaire aéroportée crédible exploitant ses atouts spécifiques comme la précision, l'agilité, la capacité de pénétration ou le caractère démonstratif qui permet le dialogue dissuasif. C'est aussi assurer, contre tout type de menace, la posture permanente de sûreté aérienne, qui sanctuarise depuis plus de 50 ans notre espace aérien national et ses approches.

Tout en assurant la pérennité de ces deux missions fondamentales pour la sécurité de notre pays, il s'agit également d'être capable d'intervenir en permanence, sous faible préavis et dans la durée, partout où la situation l'exige. Cela suppose d'une part de disposer d'une capacité d'appréciation autonome de situation – je vous invite à constater la place centrale qu'occupe dans ce domaine le renseignement aéroporté – d'être capable d'entrer sur un théâtre d'opérations pour intervenir, de projeter, de soutenir et d'assurer la mobilité de nos forces loin du territoire national, à partir de nos bases aériennes de métropole ou prépositionnées.

Cette ambition requiert un niveau de modernisation de nos équipements permettant de faire face à l'évolution des menaces. Acquérir puis conserver la maîtrise de l'air apparaît à cet égard déterminant à l'heure où nos adversaires développent des stratégies de déni d'accès. L'évolution des conditions d'engagement de nos aéronefs en Syrie illustre une évidence : celle d'espaces aériens de plus en plus contestés. Il y a quelques semaines un avion de chasse russe puis un F16 israélien ont été abattus.

Je crois en définitive que nos adversaires ou nos rivaux ont compris l'avantage que nous tirions de notre puissance aérienne. Il y a là un enjeu de défense majeur pour les années à venir.

Cette ambition nécessite également de disposer d'une « épaisseur organique » suffisante. Il s'agit d'hommes et de femmes suffisamment entraînés, de capacités de régénération, de stocks de munition, d'une logistique et d'une infrastructure adaptées sur nos bases aériennes, etc.

L'ensemble de ces éléments de contexte ou d'aptitudes à détenir constitue à mon sens la grille de lecture pour apprécier ce projet de LPM.

Après des années de déflations qui ont usé notre dispositif et généré des lacunes, ce projet apporte une inflexion historique à l'effort consacré à la Défense.

La LPM fait aujourd'hui le choix d'accélérer la régénération et la modernisation de nos forces, ainsi que d'une évolution ciblée de nos contrats opérationnels et ce faisant, de nos formats : aviation de transport, ravitaillement en vol, aviation de surveillance, chasse.

Pour atteindre ce niveau d'ambition nouveau, la LPM prévoit une augmentation importante de l'effort budgétaire. Sur la période 2019-2023, les ressources des armées augmenteront ainsi de près d'un quart (+23%) par rapport à la LPM en vigueur, avec un effort marqué au profit des équipements, de la modernisation et de la préparation de l'avenir (+34%), et des crédits d'entretien programmé des matériels aéronautique (+33%). Cet effort illustre une remontée en puissance équilibrée sur les deux axes que sont la réparation et la modernisation de nos forces aériennes.

Atteindre cette ambition suppose bien évidemment une exécution stricte de la loi de finance pour 2018, puis une mise à disposition conforme des ressources tout au long de la LPM. C'est pourquoi je me félicite des mécanismes visant à assurer la sincérité, propres à réduire les risques pesant sur l'exécution de cette LPM.

Sur la base de cette trajectoire financière, la modernisation des équipements de l'armée de l'air aura sensiblement progressé en 2025.

Concernant la composante nucléaire aéroportée (CNA), dont le renouvellement a été décidé par le président de la République, la modernisation se poursuivra tout au long de la LPM : passage au tout Rafale cet été et retrait des MIRAGE 2000N, rénovation du missile ASMPA et arrivée du standard F4 du Rafale à l'horizon 2025.

Parallèlement, les études portant sur le renouvellement de la composante nucléaire aéroportée, qui doit intervenir après 2030, se poursuivront. Ces études visent à permettre au président de la République de faire un choix d'ici à 2021 sur les différentes options envisageables afin de garantir la pérennité donc la crédibilité de cette composante.

Les forces aériennes stratégiques bénéficieront également du renouvellement des ravitailleurs C135 avec la montée en puissance de la flotte de MRTT PHOENIX. La LPM prévoit l'accélération des livraisons de MRTT et une augmentation de la cible à 15 appareils, soit une hausse de 25%. Vous vous souvenez certainement que j'avais appelé votre attention sur cette question qui constituait une préoccupation compte tenu des risques excessifs que faisait peser l'âge de la flotte C135. C'est pourquoi je me félicite de ce choix.

Il en va de même de celui opéré au profit du renseignement aérospatial, où l'armée de l'air bénéficiera d'un très net renforcement de ses moyens, gage d'une meilleure capacité d'anticipation et d'appréciation de situation pour notre pays, et incidemment d'un renforcement de la fonction prévention.

Les prochaines livraisons de Reaper en 2019, puis l'arrivée de drones MALE européen à partir de 2025, permettront de multiplier par quatre nos capacités sur le segment des drones de surveillance de longue endurance à l'horizon 2030. Afin d'accompagner cette montée en puissance du segment MALE dans l'armée de l'air, j'ai décidé de la création d'une escadre de surveillance sur la base aérienne de Cognac à partir de l'été 2019, dans le cadre du nouveau plan stratégique qui accompagnera cette LPM ; j'y reviendrai.

A l'horizon 2030, l'armée de l'air disposera également de huit avions légers de surveillance et de reconnaissance (ALSR) – ce qui revient à en quadrupler la cible – et de trois aéronefs de renseignement électromagnétique, dans le cadre du programme CUGE, porté par des avions Falcon, en remplacement des deux Transall Gabriel. A quoi s'ajoute, en parallèle, la modernisation des moyens de surveillance de l'espace exo-atmosphérique.

Dans le domaine de la mobilité, la remontée en puissance de notre aviation de transport tactique se poursuivra, avec la poursuite des livraisons d'A400M et de C130J, puis la rénovation des C130 H. Vingt-cinq A400M et quatre C130 J auront été livrés en 2025. Ces améliorations sont toutefois conditionnées par l'amélioration de la disponibilité et des fonctionnalités tactiques des A400M.

Sur le segment des hélicoptères, le renouvellement de nos capacités interviendra d'ici à la fin de la prochaine décennie avec le remplacement des hélicoptères de manœuvre PUMA, dont la commande interviendra en 2023, et des hélicoptères légers FENNEC (HIL).

Concernant l'aviation de combat, l'ensemble des dispositions de la LPM permettront d'atteindre un format modernisé de 185 avions de combat polyvalents au-delà de 2030. Je pense notamment à la reprise des livraisons de Rafale à partir de 2022 et à la commande d'une tranche supplémentaire en 2023, à l'arrivée d'un nouveau standard de Rafale, à la rénovation des M2000D et au lancement des travaux relatifs au renouvellement de la CNA. Notre modèle d'aviation de combat reposant sur la pleine exploitation de la polyvalence du Rafale, nous conserverons dans les années à venir un format supérieur, d'environ 210 appareils.

Afin de renforcer l'efficacité opérationnelle et la cohérence de notre aviation de combat, un effort sera également fait sur les munitions et sur les équipements de mission.

Cette LPM sera enfin et surtout marquée par les ambitieux travaux visant à étudier l'architecture puis à lancer le développement du futur système de combat aérien dans le cadre d'une coopération européenne. Il s'agit d'un chantier d'une importance majeure, car la question du futur de notre aviation de combat est un sujet stratégique pour notre défense et notre pays. L'aviation de combat constitue en effet un marqueur de puissance et un enjeu de sécurité.

J'observe que les aviations de combat interviennent de façon décisive dans toutes les crises et pèsent sur les rapports de force entre les puissances, comme l'illustrent les derniers événements en Syrie. J'observe également que toutes les grandes nations investissent massivement dans des capacités de dernière génération. La France a un rôle à jouer dans cette compétition stratégique. Aussi, je me félicite que le projet de LPM prenne la mesure des enjeux liés au futur de notre aviation de combat et initie ces travaux essentiels.

Les équipements sont une chose, importante pour une armée technologique comme l'armée de l'air, mais ils n'ont aucun sens sans les hommes et les femmes qui les mettent en œuvre. A cet égard, l'activité et le fonctionnement sont des domaines sensibles car ils ont un impact immédiat sur le niveau de préparation des forces et sur le moral du personnel.

La LPM prévoit une augmentation de l'activité aérienne d'environ 2,6% par an, avec un effort particulier sur l'activité transport et ISR (intelligence, surveillance, reconnaissance). Cette tendance permettra de rejoindre progressivement les normes d'activité en vigueur.

Cet objectif est au cœur du chantier relatif à la mise en condition opérationnelle (MCO) de nos aéronefs lancé par notre ministre.

La situation dans laquelle nous nous trouvons résulte d'une multitude de facteurs – opérationnels, organisationnels, industriels – mais aussi de choix de programmation et d'une inadéquation, dans les LPM précédentes, des ressources aux besoins d'activité, opérations comprises. Aussi je salue l'augmentation sensible des ressources consacrées à l'entretien programmé des matériels dans ce projet de LPM. Avec une augmentation de 33% en moyenne de ces crédits, nous nous mettons en mesure de corriger la situation.

La création de la Direction de la maintenance aéronautique (DMAé) et les évolutions décidées récemment par la ministre des Armées constituent le pendant organisationnel visant à rationaliser la MCO aéronautique. Je pèserai de tout mon poids pour accompagner, à mon niveau, cette réforme ambitieuse décidée par notre ministre afin qu'elle porte les fruits attendus. Sa réussite est capitale car elle conditionne notre niveau de préparation opérationnelle.

Grâce à ces deux volets, j'estime que l'objectif d'une recapitalisation des savoir-faire critiques de nos équipages est atteignable à l'horizon 2023.

S'agissant des ressources humaines, la situation délicate dans laquelle se trouve l'armée de l'air résulte des excès des déflations des deux LPM précédentes.

Alors que l'armée de l'air a absorbé, à elle seule, 50 % des déflations de la LPM en vigueur, j'ai besoin de réparer ces excès, en portant une attention aux spécialités que cette situation a placées en difficulté : personnel mécanicien et navigant, forces spéciales, contrôleurs aériens, spécialistes du commandement et contrôle, du renseignement, de la sécurité protection, des systèmes d'information, etc.

Il faudra aussi couvrir dans le même temps les besoins nouveaux résultant des choix de ce projet de LPM : augmentation des formats d'équipement, renforcement des forces de présence et de souveraineté, domaines cyber et spatial, etc.

En définitive, j'ai besoin de réduire les tensions issues de ces déficits humains pour maîtriser les conséquences qui en résultent sur la capacité de l'armée de l'air à durer. Elle doit pour cela fidéliser son personnel et garantir une attractivité suffisante pour pérenniser ses capacités opérationnelles. L'enjeu est tout simplement de maîtriser les équilibres du modèle des ressources humaines de l'armée de l'air.

Le projet de LPM prévoit une augmentation des effectifs du ministère de 3 000 postes sur la période 2019-2023, ce qui constitue une inflexion remarquable alors que l'Etat cherche à réduire les effectifs de la fonction publique. J'y vois également la reconnaissance des tensions dont je vous avais fait part. Aujourd'hui, le travail se poursuit au sein du ministère pour ventiler cette ressource entre les différents employeurs. En outre, vous savez que Mme la Ministre a décidé de lancer une revue des effectifs au sein du ministère.

En fonction des arbitrages rendus et du séquençage des augmentations d'effectifs dont l'armée de l'air bénéficiera, je serai en mesure de dire quels sont les leviers d'action qu'il sera nécessaire de mobiliser en interne et que je pourrais être amené à proposer à notre ministre. En toutes hypothèses, je continuerai de rechercher toutes les solutions envisageables afin de maîtriser ces équilibres.

L'amélioration de la condition du personnel y contribuera à l'évidence. C'est pourquoi je me félicite des efforts déjà réalisés avec le plan d'amélioration de la condition du

personnel, le protocole relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations ainsi que le plan famille, que nous devons à l'initiative de notre ministre.

L'augmentation des ressources consacrées à l'infrastructure et aux soutiens aura également un effet positif, tout comme les orientations en cours d'étude visant à donner davantage d'autonomie à nos commandants de base aérienne.

Cette LPM « à hauteur d'homme » fait de la condition du personnel un enjeu central de l'efficacité de notre système de combat. J'en suis pleinement satisfait car je sais combien les aviateurs et leurs familles y seront sensibles. Je sais aussi combien leur moral contribue à leur efficacité au combat. En définitive j'estime que l'enjeu des ressources humaines de l'armée de l'air est le plus important pour les années à venir.

Ce projet de LPM est ambitieux pour nos armées et pour l'armée de l'air en particulier. Il porte la double ambition de redonner aux aviateurs les moyens de réussir leurs missions dans la durée et de préparer l'avenir, pour permettre, demain, à la France de tenir son rang. En ce sens, il constitue une réponse adaptée à l'ambition définie par le président de la République. Il envoie un message très positif aux hommes et aux femmes qui ont choisi de servir leur pays.

Cette LPM représente un effort sans précédent de la Nation pour son armée, un effort dont j'estime qu'il m'oblige ainsi que tous les aviateurs avec moi. Je sais aussi que la dynamique qui s'amorce demandera de la persévérance, car les cycles sont longs. C'est vrai de la mise en condition opérationnelle, cela l'est aussi pour les ressources humaines ou encore des équipements. On ne répare pas 20 ans de sous-investissements et de déflations en quelques mois.

Aussi, j'estime également indispensable d'accompagner la dynamique positive portée par cette LPM dans une démarche volontariste, responsable et innovante. C'est pourquoi je lancerai prochainement un nouveau plan stratégique, qui permettra d'assurer la cohérence entre les nombreux chantiers de modernisation initiés par notre ministre ou internes à l'armée de l'air, de marquer un changement d'état d'esprit, et de mobiliser les énergies pour relever les défis que je vous ai présentés.

Il me paraît surtout essentiel de donner un cap et une vision claire de l'avenir aux aviateurs. Aussi, les hommes et les femmes de l'armée de l'air seront à la fois l'enjeu, le cœur et le moteur de ce nouveau plan stratégique qui accompagnera la remontée en puissance de notre outil de défense.

Je veux vous redire, pour finir, ma fierté d'être à la tête d'une armée de l'air et d'aviateurs qui se transforment et qui réussissent en opérations. J'aurais à cœur, dans l'année à venir, de poursuivre ces évolutions dans le cadre de ce plan de transformation qui renforcera l'efficacité de la LPM, afin de maintenir l'armée de l'air dans le groupe des armées de l'air de premier rang. Vous pouvez compter sur ma détermination, l'énergie et l'enthousiasme des aviateurs.

M. Cédric Perrin, corapporteur pour avis du programme 146 « Équipement des forces ». – D'abord, je voudrais vous remercier pour la visite que nous avons effectuée à Saint-Dizier, qui a été très utile.

Pouvez-vous nous parler de la montée en puissance du drone moyenne altitude longue endurance (MALE) ? La coupe budgétaire de 850 millions d'euros de juillet dernier avait affecté la mise en place de la charge utile « Renseignement électromagnétique » sur le Reaper block 5, qui doit être livré en 2019. Le délégué général pour l'armement, ce matin, nous a parlé de la montée en puissance des capacités de drones avec la mise en service des avions légers de surveillance et de reconnaissance et des Reaper. Les promesses seront-elles tenues ? Où en sommes-nous de l'armement de nos drones ? Je crains que nous n'allions pas assez vite. Or il est parfaitement possible d'armer les drones MALE avec des missiles Hellfire, avant 2021.

Où en est le système de combat aérien du futur ? Quelles perspectives la LPM trace-t-elle en la matière ?

Vous avez évoqué une augmentation de 3 000 hommes dans le cadre de la LPM, sans nous dire si l'armée de l'air serait concernée... Or son modèle de gestion des ressources humaines dépend d'une hausse des effectifs. À l'horizon 2022, une augmentation de deux fois mille cinq cent personnes est prévue en cas de retour à meilleure fortune de l'économie nationale : cette bosse financière rend nécessaire une clause de revoyure. Mais si les effectifs de l'armée de l'air n'augmentaient pas, quels risques encourrait-on ?

L'issue des guerres du futur dépendra largement de la capacité à mettre hors d'état de nuire les satellites de l'adversaire. La LPM répond-elle aux enjeux de surveillance de l'espace ?

Mme Hélène Conway-Mouret, corapporteuse pour avis du programme 146 « Équipement des forces ». – Le contrat opérationnel prévu dans la LPM est beaucoup plus précis que dans les précédentes lois de programmation. Est-il conforme aux capacités présentes et à venir de l'armée de l'air ? Si nous ne l'appliquons pas seuls, sur lesquels de nos partenaires pourra-t-on compter ?

Sur les 700 millions d'euros, qui atteindront à terme un milliard d'euros, consacrés à la recherche et développement, de combien disposera l'armée de l'air par rapport à l'armée de terre et à la marine ? Comment ces crédits seront-ils utilisés ?

M. Gilbert-Luc Devinaz, qui était en mission à Djibouti, me charge de vous demander ce que prévoit la LPM pour renforcer les bases aériennes à l'extérieur. Un plan d'action est-il envisagé ?

M. Jean-Marie Bockel, corapporteur pour avis du programme 178 « Préparation et emploi des forces ». – Je vous remercie à mon tour pour la visite de Saint-Dizier, qui était un moment fort.

L'érosion de la disponibilité technique opérationnelle des hélicoptères ou des avions de transport est regrettable. Des réformes sont enfin en cours pour y remédier. Les crédits d'entretien programmé des matériels augmenteront de 25 % en moyenne annuelle entre les deux LPM sur la période 2019-2023. Cela devrait améliorer leur disponibilité, sous réserve d'une meilleure prise en compte des charges induites par le soutien aux exportations de défense. Quel est, justement, le niveau des charges induites par le soutien à l'exportation entre 2019 et 2023 ? À combien estimez-vous l'augmentation des coûts de MCO dans l'aéronautique, qui pourraient largement réduire les efforts budgétaires consentis, sur cette période ? Quels objectifs de remontée de la disponibilité technique opérationnelle des

principales flottes sous-tendent la construction de la LPM, notamment pour 2021, 2023 et 2025 ?

Mme Christine Prunaud, corapporteuse pour avis du programme 178 « Préparation et emploi des forces ». – Vous nous avez présenté cette LPM avec satisfaction ; la considérez-vous comme une loi de rattrapage des lois de programmation précédentes ?

Avec le projet Formation modernisée et entraînement différencié des équipements de chasse (Fomedec), l'armée de l'air devait avoir recours à un entraînement différencié de ses pilotes de chasse, répartis en deux cercles distincts. La mise en œuvre de ce projet a toutefois pris du retard, qui pourrait obérer la capacité de l'armée de l'air à atteindre enfin la norme d'activité individuelle de 180 heures de vol par pilote de chasse en 2020. Compte tenu en outre du sur-engagement opérationnel, il n'a pas été possible de prélever, sur les 290 pilotes des escadrons de chasse, les 50 pilotes qui devaient armer le deuxième cercle. Les 290 pilotes se sont donc partagé une activité globale qui ne leur a permis de réaliser que 163 heures de vol en moyenne en 2016 et sans doute 164 heures en 2017. Pouvez-vous nous expliquer les raisons du décalage de la mise en place de Fomedec ? Que faut-il faire pour atteindre l'objectif d'activité fixé en 2020 ? Les pilotes pourront-ils suffisamment s'entraîner en 2018 pour être enfin opérationnels ?

M. Joël Guerriau, corapporteur pour avis du programme 212 « Soutien de la politique de défense ». – La LPM prévoit une augmentation de 6 000 militaires en équivalent temps plein. Vous nous avez dit ne pas connaître le chiffre précis des effectifs supplémentaires qui vous seraient affectés, mais pouvez-vous l'estimer ? Dans quels domaines faudrait-il renforcer les moyens ? De quelles marges de manœuvre souhaitez-vous disposer pour relever les défis de gestion des ressources humaines – répondre au problème du dépyramidage par exemple –, et en quoi la LPM peut-elle y contribuer ?

M. Pascal Allizard, corapporteur pour avis du programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense ». – Mes questions portent sur la fonction renseignement. Pour l'heure, nous louons nos avions légers de reconnaissance et de surveillance. Un contrat a été signé pour deux appareils, livrables respectivement à la fin 2018 et en 2019, plus un en option. Or un rapport annexé à la LPM précise que notre capacité sera de deux avions en 2025 : est-ce à dire qu'il n'y aura pas d'acquisitions nouvelles pendant cette période, en dépit de l'objectif de disposer de huit appareils d'ici à 2030 ?

Pouvez-vous nous faire un point sur le remplacement des deux C160 Gabriel qui seront en fin de vie en 2023 ? La LPM ne prévoit la livraison que d'une charge utile de guerre électronique (CUGE) pour les Falcon entre 2019 et 2025. Sera-t-on prêt d'ici à 2023 ? L'Ambition 2030 prévoit-elle bien l'acquisition de 3 CUGE ?

Les crédits destinés aux études avancées passent de 700 millions d'euros à 1 milliard d'euros. Est-ce suffisant pour couvrir les besoins, y compris s'agissant de la protection de l'espace exo-atmosphérique ?

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial de la commission des finances. – Vous avez évoqué la question de la disponibilité des aéronefs, notamment des hélicoptères. Nous espérons que la réforme organisationnelle, dotée des moyens correspondants, portera ses fruits. Quelle place fera-t-elle au service industriel de l'aéronautique ? Celui-ci pourra-t-il

acquérir les liasses de plans de manière plus systématique ? Intervenir sur un A400M sans disposer de son mode d'emploi n'est pas chose aisée...

M. Olivier Cigolotti. – Vous pourriez apparaître comme un chef d'état-major plutôt comblé. Vous avez annoncé la fin du Mirage 2000N en 2018, la fin du mirage 2000C en 2021, compte tenu de la montée en puissance du Rafale et la modernisation du Mirage 2000D. Mais le rapport annexé à la LPM manque de précision : en 2025 par exemple, il prévoit 253 appareils disponibles, dont 171 Rafale et 55 Mirage 2000D. Où sont les 27 appareils restants ? Quel serait pour vous le format minimum ? Vous avez évoqué le chiffre de 215 appareils. Vous insistez en outre sur la polyvalence de ces appareils : quelle montée en puissance envisagez-vous ?

M. Richard Yung. – L'affaire du A400M a été longue et douloureuse. De combien d'appareils aurait-on besoin en 2022 ou 2023 ? Dans les guerres modernes, on sait bien que la capacité de se transporter est devenue centrale. Êtes-vous désormais satisfait de cet appareil sur le plan technique ?

Vous avez évoqué l'aviation de combat du futur – qui reste un peu mystérieuse pour moi – et la coopération européenne en la matière : où en est-elle ? Que fait-on avec les Anglais ou les Allemands ?

M. Philippe Paul. – Vous n'avez pas évoqué la livraison d'avions Rafale. Il y a plusieurs années, alors que les ventes à l'étranger s'accéléraient, j'avais demandé au ministre Jean-Yves Le Drian si cela ne nuisait pas aux livraisons à l'armée de l'air française ; il m'avait répondu que le programme de livraison serait maintenu. Vous avez dit devant l'Assemblée nationale qu'aucune n'était prévue d'ici à 2020. Or j'ai lu dans le numéro du 15 mars dernier d'*Air et cosmos* qu'Éric Trappier confirmait la livraison de trois Rafale en 2018. Bref, on s'y perd. L'armée de l'air française est-elle, oui ou non, sacrifiée sur l'autel de l'export ?

M. Ladislas Poniatowski. – Nous avons rencontré nos aviateurs à Saint-Dizier, ainsi qu'à Niamey. Il était très intéressant d'avoir leur point de vue.

Le problème des heures d'entraînement a toujours été crucial, plus encore pour les pilotes que pour les autres militaires. Combien de pilotes supplémentaires représente l'augmentation de 3 000 soldats prévue par la LPM, et surtout, qu'implique-t-elle en termes d'entraînement ? La corrélation pourra bien être négative...

J'ai été frappé par le marché très lucratif passé par Dassault avec les Américains, qui prévoit la transformation et la revente d'une bonne soixantaine de Mirage F1 aux Américains pour permettre aux pilotes de F16, F17 et F35 de s'entraîner. Autrement dit, leurs pilotes plus performants techniquement s'entraînent sur – je n'ose le dire – nos vieilles machines. Pourquoi ce qui est bon pour les pilotes américains ne le serait-il pas pour nous ?

Général André Lanata. – Les vieux avions que les Américains achètent pour les remettre en ligne de vol leur servent de plastrons dans le cadre de l'entraînement de leurs appareils de dernière génération. Ces unités que nous appelons *Red Air* dans notre jargon leur servent ainsi de menaces réalistes simulant un combat aérien avec un pays tiers. Nous procédons d'ailleurs de même avec des Alpha Jet, qui servent de plastrons à nos Rafale, ce qui permet d'économiser des heures de vol de Rafale.

Les trois Rafales livrés cette année correspondent en réalité au retour de trois des six avions prélevés sur les chaînes françaises pour les prêter à l'Égypte au plus vite dans le cadre du marché conclu avec elle. L'équilibre de la précédente LPM reposait en effet en partie sur l'export. Les livraisons suivantes – 27 avions pour l'armée de l'air, un pour la marine nationale – s'échelonnent entre 2022 et 2024. Il faudra passer une nouvelle commande de Rafale avant la fin de la période couverte par la LPM afin de pallier le retrait des Mirage 2000-5. Le format de 185 avions de chasse polyvalents dans l'armée de l'air défini par l'Ambition 2030 ne sera rejoint qu'à l'horizon du retrait des Mirage 2000D. À l'horizon 2025, l'aviation de chasse sera composée de 171 Rafale, dont 42 Rafale Marine, 55 Mirages 2000D rénovés et du reliquat de Mirage 2000-5, soit au total, les 253 appareils indiqués dans le rapport annexé.

Si le Rafale est polyvalent, le Mirage 2000D est qualifié pour des missions air-sol, et le Mirage 2000-5 pour des missions air-air. Tant que nous n'aurons pas une flotte composée uniquement d'avions polyvalents de type Rafale, il a ainsi été décidé de maintenir une flotte de 210 avions de combat. Cette situation durera jusqu'au retrait des derniers Mirage 2000D, c'est-à-dire après 2030.

L'introduction de cette notion de polyvalence, c'est-à-dire cette aptitude permettant de basculer facilement d'une mission à une autre constitue un changement dans les contrats opérationnels. Les Rafale de Saint-Dizier, vous l'avez vu, effectuent aussi bien des missions de dissuasion nucléaire que de défense aérienne, et sont projetés tour à tour sur les théâtres d'opérations. Cette souplesse réclame la polyvalence des équipages, donc des conditions d'entraînement satisfaisantes.

Schématiquement, les grands jalons pour l'aviation de combat sont donc les suivants : livraison d'une nouvelle tranche de Rafale dans le cadre de la LPM en cours, commande d'une tranche supplémentaire en remplacement des Mirages 2000-5 après 2025, retrait des Mirage 2000-D après 2030. Parallèlement, les études concernant le renouvellement de la composante nucléaire aéroportée, décidée par le président de la République, sont lancées. Elles concernent principalement le choix du nouveau missile et les éventuelles adaptations à conduire sur le porteur.

Des réflexions sont également engagées sur le futur système de combat aérien à l'horizon post-2035. Il nous faut trouver des coopérations avec des partenaires européens, pour la construction de l'Europe de la défense, mais aussi pour partager les coûts d'un chantier de cette importance. Il se trouve que nos besoins et que les structures de nos aviations de chasse sont assez proches de ceux des Allemands. Ces derniers sont équipés aujourd'hui d'Eurofighter et de Tornado. Nous sommes équipés de Rafale et de Mirage 2000. Les dates de retrait de service de ces flottes se situent à des horizons calendaires équivalents. Par ailleurs, la volonté politique de progresser vers des coopérations renforcées existe. Les discussions ont débuté sur ce sujet et ont donné lieu à des déclarations politiques, côté français et côté allemand. Nos états-majors sont au travail. Nous progressons sur l'analyse du besoin opérationnel. Il faut également trouver un équilibre industriel, ce volet étant toujours sensible compte tenu des montants budgétaires en jeu, mais aussi des retours que chaque pays attend en termes d'autonomie technologique et donc stratégique.

L'enjeu est considérable, car les avions de chasse jouent un rôle déterminant dans nos engagements aujourd'hui. Leur intervention a été décisive pour réduire le potentiel de Daech ou traquer des terroristes au Sahel.

Les espaces aériens sont de plus en plus contestés. La situation en Syrie est représentative d'une tendance sur laquelle j'avais déjà eu l'occasion d'alerter votre commission. Nous y constatons que la possession des espaces aériens est étroitement liée à la possession terrestre, car l'aviation est indispensable pour reconquérir le terrain. Ainsi si nous n'étions plus en mesure de faire valoir notre volonté dans les espaces aériens, nous aurions des difficultés à conquérir les autres espaces ou tout simplement à pouvoir continuer à y opérer.

Pour être plus précis sur le futur système de combat aérien, nous proposerons à notre ministre, puis au Président de la République, les options qui nous permettront d'être au rendez-vous des échéances et des enjeux que j'ai indiqués.

L'enjeu dans ce domaine, ce sont les futurs avions de combat, ou drones, mais aussi la connectivité du système de combat. Les équilibres du système doivent être appréhendés de manière globale. L'efficacité militaire de notre système de combat aérien ne repose pas uniquement sur la performance intrinsèque d'un avion de combat ou d'un drone. Elle résulte de la combinaison des moyens de surveillance, des avions de combat, des moyens de ravitaillement en vol ou de transport, des systèmes de commandement et de contrôle, des moyens de communication, des forces spéciales, des hélicoptères, etc.

Il est donc important de réfléchir aux objets principaux de ce futur système de combat aérien que sont les drones ou les avions de combat, mais également à la manière dont la manœuvre informationnelle s'organisera au sein de ce système.

Vous m'avez interrogé sur les contrats opérationnels et sur leurs évolutions. Ils évoluent principalement, pour l'armée de l'air, dans le domaine de l'aviation de surveillance et de reconnaissance. Je vous ai indiqué les augmentations de format consenties pour les drones et pour les avions légers de surveillance, mais aussi pour le système CUGE. Elles sont significatives et répondent aux préoccupations dont j'avais fait état lors de mes précédentes auditions sur notre niveau de dépendance à l'égard des capacités alliées sur les théâtres d'opération, qu'il s'agisse du ravitaillement en vol ou des capacités de surveillance et de reconnaissance. Les contrats opérationnels évoluent également à la hausse sur l'aviation de transport.

Sur qui compter sur le plan européen pour pallier d'éventuelles lacunes ? Des lacunes subsisteront principalement dans l'aviation de transport encore quelques années. Nous sortons d'une situation compliquée, liée principalement aux risques que nous avons pris dans les programmations précédentes en retardant le renouvellement de nos flottes et aux difficultés rencontrées par le programme A 400 M.

Nous pouvons compter sur les nations qui disposent de capacités significatives : le Royaume-Uni, l'Allemagne, sans oublier l'Italie et l'Espagne. Au Sahel, nous disposons également de l'appui des moyens de transport canadiens et américains.

J'observe que c'est en particulier au déclenchement d'une crise que nos lacunes se font le plus durement sentir, notamment lorsque la France décide de s'engager seule, en attendant que ses partenaires décident de l'appuyer, comme lors de l'opération Serval.

Je l'ai dit, nous avons trop tardé à initier le remplacement de notre flotte d'avions de transport. Un programme majeur, engagé de longue date, rencontre des difficultés. Le télescopage entre les deux créé la difficulté.

Des mesures palliatives ont été prises pour faire face à cette situation dans les lois de programmation précédentes, comme l'achat de huit appareils CASA supplémentaires pour pallier le retard de l'A 400 M et l'acquisition de C-130J dans l'actualisation de la LPM en vigueur. La LPM prévoit aussi l'accélération et l'augmentation de la cible du programme MRTT. Ces dispositions contribuent aux capacités de transport stratégique. Une coopération franco-allemande a été mise en place, les Allemands ayant également fait le choix de commander des C-130J. Cette commande donnera lieu à un partage capacitaire. Une unité franco-allemande sera stationnée sur la base d'Évreux à partir de 2021 et viendra appuyer nos capacités de transport. Les travaux d'infrastructures sont déjà lancés pour permettre l'accueil de cette unité.

Par ailleurs, nous poursuivons la coopération dans le cadre de l'EATC, le commandement européen du transport aérien. J'estime qu'il s'agit là d'un exemple de coopération européenne particulièrement vertueux, qui démontre que nous avons progressé en matière de partage capacitaire. Les nations mettent à disposition de ce commandement un certain nombre de moyens de transport, chacun disposant d'un droit de tirage à hauteur des efforts consentis. Les droits des uns et des autres sont équilibrés en fonction des prestations qu'ils ont mises à disposition de ce commandement. Il n'est pas rare, ainsi, que nos forces bénéficient de l'appui d'appareils italiens, belges, espagnols ou néerlandais. Cela étant précisé, une somme de lacunes ne résout en général pas une lacune globale. Je veux dire par là que ce type de mutualisation capacitaire ne peut constituer à elle seule une réponse face à une insuffisance assez largement partagée au sein des nations européennes.

S'agissant du programme A 400 M, nous rencontrons deux difficultés principales.

En premier lieu, l'amélioration des fonctionnalités opérationnelles de l'appareil a pris du retard. Un premier standard tactique a été livré au début de l'année 2017. Nous disposons désormais d'un avion capable de réaliser des missions opérationnelles sur un théâtre d'opération, quand la première version ne permettait que du transport logistique. Il était important d'améliorer ces capacités tactiques : le largage de parachutistes et de charges, l'atterrissage sur terrains sommaires, le travail avec les forces spéciales, etc. Un plan de rattrapage des fonctionnalités opérationnelles est en cours de négociation avec l'industrie et doit donner lieu à la signature d'un avenant avant la fin de l'année 2018 afin de nous permettre de disposer de la totalité des fonctionnalités attendues au titre du contrat, avant 2021. S'ensuivra un plan de remise à niveau des avions qui auront été livrés dans une version antérieure avant cette date. Tout ceci devrait générer une indisponibilité résiduelle significative plusieurs années après.

En second lieu, nous rencontrons d'importantes difficultés liées à la disponibilité de cette flotte. L'avion souffre d'un certain nombre de défauts de jeunesse. Un dialogue étroit et constructif avec l'industriel est désormais engagé afin d'améliorer la situation. Un travail en plateau, associant l'industrie, la DGA, la SIMMAD et l'armée de l'air est réalisé sur la base d'Orléans pour améliorer heure par heure la disponibilité de cette flotte. Je suis confiant, car je constate la bonne volonté, de tous pour progresser.

En réponse à votre question connexe relative aux liasses A 400 M : oui, je suis d'accord, il serait préférable que le service industriel de l'aéronautique, le SIAé, en dispose. Nous y travaillons avec la DGA et les pays partenaires de ce programme, dans le cadre de la préparation du prochain contrat de soutien avec AIRBUS. Je n'ai pas de réponses précises à vous donner sur ce sujet en termes de délais, mais je vous les communiquerai.

J'en viens maintenant aux drones, qui sont devenus indispensables lors de nos opérations. Ils sont incontournables au Sahel, grâce à leurs capacités de recherche, d'identification et de suivi des groupes terroristes que nous traquons. Nous ne pourrions pas y arriver sans ces capacités. J'observe d'ailleurs que tous les commandants de forces réclament aujourd'hui plus de capacités de cette nature, en raison de leurs qualités : permanence, discrétion, précision, connectivité, capacité à agir loin. Les neutralisations de groupes terroristes qui ont été effectuées récemment ont toutes bénéficié de l'appui de cette capacité, dont l'introduction de nouveaux capteurs démultipliera l'efficacité.

J'appelle toutefois votre attention sur le fait que, alors que nous sommes partis de zéro il y a peu de temps, nous effectuons désormais quotidiennement des missions de guerre au Sahel en exploitant ces machines.

La montée en puissance de cette capacité se poursuit. L'enjeu en termes de ressources humaines est central. Les équipages sont formés aux États-Unis et ne peuvent opérer que depuis Niamey. Les personnels, peu nombreux au départ, étaient absents huit mois par an en moyenne, entre leur période de formation aux États-Unis et leur déploiement à Niamey pour valider leur qualification. Aujourd'hui encore, nous sommes dépendants de cette formation aux États-Unis. C'est la raison pour laquelle nous avons insisté pour disposer d'une cabine de pilotage à Cognac, laquelle nous permet de desserrer la contrainte en termes d'entraînement et de mise en condition de nos équipages.

Incidentement, cette cabine nous permet de commencer à exploiter les drones pour des missions de surveillance sur le territoire national, comme le faisaient les Harfang dans le cadre, par exemple, des dispositifs de renforcement de la sûreté aérienne. Pour des raisons éthiques et de clarté dans l'esprit des équipages, je suis évidemment extrêmement attentif à éviter toute confusion entre les missions conduites depuis Cognac et les missions de guerre et de combat menées au Sahel. Je tiens à ce qu'il y ait une séparation claire entre les unes et les autres.

Depuis début avril, je dispose d'une quinzaine d'équipages formés, ce qui est cohérent avec les missions qui nous sont demandées c'est à dire la tenue d'une orbite permanente. Je constate d'ailleurs que les Américains, qui ont une expérience importante dans le domaine, considèrent qu'il faut, en comptant les périodes de repos, la régénération organique, l'entraînement et les phases d'engagement, environ seize équipages pour tenir une orbite en permanence.

Le retrait de service du Harfang au 1^{er} janvier 2018 a permis une bascule de nos efforts qui va nous permettre d'accélérer la montée en puissance du REAPER.

Un simulateur de mission sera livré au cours du second semestre de l'année 2018 à Cognac, ce qui nous autorisera davantage d'autonomie dans la formation des équipages et accélérera la montée en puissance de la capacité.

Quant au décalage de la charge utile de renseignement électromagnétique (ROEM) sur le drone Male, il résulte davantage d'une mesure, prenant acte du retard de l'administration américaine que de l'annulation des 850 millions d'euros l'année dernière.

Je ne reviendrai pas sur l'importance de cette charge utile, qui nous permettra d'améliorer nos capacités de couverture. Elle sera commandée en 2019 pour une mise en service à l'horizon 2020, conformément au calendrier de la DGA à ce stade.

Concernant l'armement des REAPER, je m'en remets au calendrier prévu par la DGA. Ce choix a été décidé à l'automne dernier par notre ministre, et je m'en félicite. Aucune difficulté n'est identifiée à ce stade. Nous sommes en attente d'une proposition américaine, qui devrait arriver d'ici à l'été prochain. Nous visons une mise en service opérationnelle au plus tôt en 2019, peut-être en 2020. Je n'ai pas perdu espoir d'obtenir cette livraison en même temps que celle des deux derniers systèmes REAPER l'année prochaine. Nous disposerons alors de quatre systèmes.

A plus long terme, se profile la question du MALE européen réalisé en coopération avec les Allemands, les Italiens et les Espagnols, pour une entrée en service en 2025. Cette capacité est importante pour l'Europe de la défense. Elle permettra de renforcer notre autonomie sur ce segment stratégique.

Vous m'avez interrogé sur le tuilage entre le Transall Gabriel et la future capacité CUGE, dont l'arrivée est prévue en 2025. Nous avons initialement prévu de retirer les Transall Gabriel du service en 2023. Nous étudions actuellement une prolongation de deux ans de ces avions afin d'éviter toute rupture capacitaire sur ce segment essentiel à nos opérations aussi bien au Sahel qu'au Levant.

J'en viens au maintien en condition opérationnelle de nos équipements et à l'activité. Je ne dispose pas ici des objectifs de disponibilité prévus année par année, mais ils vous seront communiqués.

Nous visons de rejoindre progressivement les normes d'activité dans tous les domaines – transport, hélicoptère, aviation de chasse – d'ici à la fin de la LPM. La situation actuelle résulte incontestablement des sous-investissements des années passées, du vieillissement du parc et de l'insuffisance des stocks. Les opérations de remise à niveau capacitaire ont évidemment également handicapé la disponibilité des flottes. En outre, les sollicitations opérationnelles croissantes et la priorité accordée aux opérations ont induit une pression sur la disponibilité de nos flottes à l'arrière. La disponibilité de nos flottes déployées en opérations est très bonne – elle est souvent supérieure à 90 % –, mais elle a des conséquences sur les flottes en métropole. L'entraînement en pâtit. Une partie de l'activité est réalisée en opération.

La LPM prévoit une augmentation de 33 % des crédits consacrés au MCO aéronautique et la création de la DMAé, la Direction de la maintenance aéronautique que notre ministre a décidée compte tenu de la disponibilité insuffisante d'un certain nombre de flottes.

La création de la DMAé est une réforme ambitieuse. Une plus grande implication de la DGA et une modernisation de la stratégie contractuelle sont prévues afin de responsabiliser davantage l'industrie. Les études sont actuellement en cours pour définir l'organisation du travail entre la DGA et les états-majors.

Plusieurs questions m'ont été posées sur la progression de l'entraînement, notamment sur l'entraînement différencié. L'objectif est bien de redresser progressivement l'activité. Nous avons évalué précisément, flotte par flotte, l'évolution du format et la disponibilité qu'il était raisonnable d'espérer de chacune d'entre elles afin de garantir la formation de la totalité de nos équipages.

Certains retards ont été constatés dans la mise en œuvre du projet Fomedec. Les premiers avions PC21 seront livrés d'ici à la fin de l'année 2018. La montée en puissance de cette capacité conduira au retrait des Alpha Jet de la base aérienne de Tours et à la fermeture de cette plate-forme aéronautique. Ce projet nous donnera des marges de manœuvre en termes de ressources humaines.

Le décalage du programme FOMEDEC est lié à un montage contractuel reposant sur une solution de *leasing*. Les avions ne sont pas détenus en patrimonial au départ par l'État, mais ils le seront à terme. La montée en puissance de cette capacité est adossée à un contrat de service avec l'industrie en ce qui concerne l'activité aérienne. Ce montage un peu particulier, lié aux contraintes budgétaires de la précédente LPM, a pris un peu de temps, mais je suis confiant sur la solution technique et sur la tenue du calendrier. Cette solution est éprouvée et fonctionne dans de nombreux pays. Elle nous permettra de moderniser la formation des pilotes de chasse. La simulation embarquée permettra de préfigurer le fonctionnement des systèmes d'arme modernes et de réduire le coût de l'heure de vol.

J'ajoute que le format de l'aviation de chasse et l'activité aérienne programmée dans ce projet de LPM nous permettra d'entretenir un volume d'équipages de chasse volant sur appareil de premier rang sans avoir recours à un entraînement différencié. En ce sens, cette LPM de remontée en puissance nous permet de ne pas créer une armée de l'air à deux vitesses, incompatible avec la pression opérationnelle qui s'exerce aujourd'hui sur nos forces.

Vous m'avez ensuite posé des questions sur les ressources humaines. Les RH sont un sujet extrêmement important, qui ne se résume pas à la seule problématique de la remontée des effectifs.

Certains métiers sont dans une situation plus difficile que d'autres. Je pense aux métiers de mécanicien aéronautique, de spécialistes de la sécurité-protection – du fait du renversement du contexte sécuritaire et des conséquences qui en résultent sur la protection de nos bases aériennes –, des systèmes d'information et de communication, du renseignement ou encore au métier de contrôleur aérien. Les difficultés sont de plusieurs ordres.

Elles sont liées à l'augmentation des rythmes de travail, en raison de la déflation excessive qui s'est exercée sur les effectifs, mais également au fait que l'armée de l'air, parce qu'elle fait appel à des spécialistes de haut niveau, est exposée à une concurrence du privé importante. Les métiers de l'aéronautique sont déficitaires dans l'ensemble des industries aéronautiques. Or l'armée ne peut pas concurrencer ces industries en termes de rémunération. Il nous faut trouver d'autres moyens, proposer des parcours de carrière attractifs et mettre en œuvre des mesures de fidélisation ciblées.

Il faut également améliorer les conditions de vie et de travail de nos personnels sur nos bases aériennes ce qui contribue à la fidélisation et permet de renforcer notre attractivité. Les mesures prévues dans la LPM en faveur du soutien et des infrastructures y contribueront, tout comme le plan d'accompagnement des familles et de façon générale d'amélioration des conditions de vie des militaires.

Les ressources humaines sont le cœur des capacités de l'armée de l'air. Les militaires cumulent des savoir-faire techniques de haut niveau, une expérience opérationnelle forgée sur tous les théâtres d'opération depuis de nombreuses années, un sens du service et de l'abnégation qu'il nous faut conserver à tout prix. Pour fidéliser nos hommes et nos femmes il faut évidemment penser rémunérations et augmentation des effectifs. Mais je pense qu'il faut

aussi que nous soyons en mesure de proposer à nos personnels des parcours de carrière diversifiés et attractifs. Les jeunes qui entrent aujourd'hui dans l'armée de l'air n'envisagent pas, comme les plus anciens, des carrières de trente ou trente-cinq ans. Ils souhaitent des parcours plus courts dans l'armée de l'air avant de chercher de nouvelles expériences professionnelles. Nous devons trouver des réponses à ces aspirations. La DRH de l'armée de l'air y réfléchit et nous intégrerons ces voies de progrès dans le plan de transformation sur lequel nous travaillons actuellement. Nous pourrions leur proposer des parcours plus variés au sein de l'armée. Il faut peut-être également décloisonner certaines spécialités afin d'offrir aux jeunes la diversité à laquelle ils aspirent.

Je ne sais pas encore quel volume d'effectif supplémentaire sera attribué à l'armée de l'air. Nous y verrons plus clair une fois que la revue des effectifs aura produit ses résultats. Nous n'excluons pas de procéder à des réorganisations ou à des externalisations. Nous pourrions avoir recours au secteur privé pour certains actes de maintenance, ce qui permettrait de desserrer la contrainte sur certains axes RH.

J'espère avoir répondu à toutes vos questions.

M. Christian Cambon, président. – Merci, mon général, de ces réponses extrêmement détaillées qui nous permettent de situer les enjeux du projet de loi de programmation militaire.

Vous avez évoqué la flexibilité dans les carrières. Or les navigateurs nous ont dit qu'ils ne pouvaient pas devenir pilotes. Pour quelles raisons ?

Général André Lanata. – La question est assez spécifique : nous manquons aujourd'hui davantage de navigateurs que de pilotes !

M. Christian Cambon, président. – Merci d'avoir bien posé les termes du débat sur la coopération, dont nous avons discuté avec le DGA. La situation est incertaine, car les Britanniques risquent de subir, sur leurs moyens financiers, l'impact négatif du Brexit.

Général André Lanata. – Il reste tout de même MBDA et la coopération sur les futurs missiles de croisière, qui est extrêmement importante pour nous.

M. Christian Cambon, président. – Nous avons compris que nos amis allemands souhaitaient se réapprovisionner en chasseurs aux États-Unis, mais il semblerait que de nouvelles orientations aient été prises. Nous aurons l'occasion d'en discuter avec nos collègues parlementaires de ces deux pays.

Général André Lanata. – Il est vrai que ce serait un mauvais signal.

M. Christian Cambon, président. – Merci pour toutes ces précisions. Nous sommes désormais « armés » pour comprendre les enjeux du projet de loi de programmation militaire pour l'armée de l'air.

Mercredi 11 avril 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

Loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition de l'Amiral Christophe Prazuck, chef d'état-major de la Marine

M. Christian Cambon, président. – Amiral, c'est toujours un plaisir de vous recevoir. Nous sommes très heureux de vous entendre sur la loi de programmation militaire (LPM), qui me semble-t-il présente pour la Marine nationale, un bilan contrasté : tandis que le nombre de livraisons vous place parmi les « gagnants de la LPM », les dates de livraison vous placent parmi ceux qui vont attendre longtemps. Pour la Marine, la LPM apporte autant de réponses que de questions : deux tiers de l'effort budgétaire sont sur le dernier tiers de la programmation. La soutenabilité des « marches » à 3 milliards d'euros après 2022 pose question. En particulier, le danger du fameux « mur nucléaire » avec un effet d'éviction sur les forces conventionnelles est-il tout à fait évité après 2022 ? Évidemment nous savons que les dépenses nucléaires sont lancées ; les décisions sont sanctuarisées en Conseil des armements nucléaires, un rapport de notre commission l'an passé y avait d'ailleurs contribué. Nous ne sommes donc pas vraiment inquiets, mais ce sera un « épouvantail » qui permettra à certains de dire, qu'une fois la dissuasion payée, la Marine est déjà bien servie et que cela suffit... La LPM prévoit des accélérations mais pour certains équipements, je pense aux drones de la Marine, les livraisons sont prévues après 2025, comment faire dans l'intervalle ? Vous nous aviez dit que 17 frégates de premier rang ne suffisaient qu'à peine à assurer les missions de la Marine, comment faire avec le format qui est prévu, associant des frégates multi-missions (FREMM), des frégates de taille intermédiaire (FTI) et la rénovation des La Fayette ? Le compte y-est-il, alors que vous souhaitiez pouvoir disposer de 18 frégates de premier rang ? Le retard sur la livraison des Barracuda est préoccupant ; le Rubis est prolongé jusqu'en 2020... L'enjeu pour le porte-avions, c'est d'avoir suffisamment de crédits d'étude amont sur notamment la propulsion et la catapulte, afin d'être en mesure de prévoir la succession du Charles-de-Gaulle, qui sera l'enjeu de la LPM suivante. Quelle est votre position sur ce sujet ?

Amiral Christophe Prazuck, chef d'état-major de la Marine. – Je débiterai mon propos en évoquant quelques faits opérationnels marquants depuis notre dernière audition. Il y a deux semaines, la frégate Jean de Vienne a saisi 500 kilos d'héroïne en Océan indien après avoir intercepté, quelques semaines auparavant, 4 tonnes de cannabis. Dans l'Océan Pacifique, la frégate Vendémiaire a effectué le passage dans les Spratleys et s'est fait marquer par une frégate chinoise de façon continue entre Hong Kong et Brunei. Je constate chez nos amis britanniques une volonté de réorienter des missions navales plus fréquentes dans cette zone, y compris au détriment d'autres théâtres traditionnels. Dans cette zone, est régulièrement déployée la mission Jeanne d'Arc, constituée par le Dixmude et le Surcouf, qui ont appareillé le 26 février dernier. Le Tonnerre et le Chevalier Paul ont terminé leur déploiement « Bois Belleau 100 » avec l'US Navy par un exercice conjoint impliquant également la Marine égyptienne. En deux mois, nous aurons ainsi coopéré avec les pays du Golfe, l'Inde et l'Égypte. En Méditerranée orientale, une frégate française patrouille depuis 2015 au large de la Syrie ; zone dans laquelle le niveau de tension est élevé ces dernières semaines. La Marine est aussi présente dans le Golfe de Guinée, avec un patrouilleur de haute mer (PHM) et y a organisé, en février dernier, l'exercice « *African Nemo* », puis, avec l'US Navy, l'exercice « *Obangame Express* » en mars dernier. En février, aux Antilles, le patrouilleur léger guyanais (PLG) la Confiance – dont un troisième du type vient d'être

commandé - a intercepté 200 kilogrammes de cannabis avant que le PLG La Résolue n'intercepte des pêcheurs brésiliens qui pêchaient, de façon irrégulière, dans les eaux guyanaises.

En outre, dans le cadre de la remontée en puissance du Charles de Gaulle, 12 Rafale, un Hawkeye, et 350 marins sont déployés aux États-Unis, près de Norfolk, du 5 avril au 18 mai 2018 ; ces derniers devraient également s'entraîner par la suite à bord du porte-avions George HW Bush dont l'US Navy nous fait bénéficier pendant dix jours, pour conduire nos exercices d'appontage.

Telle est l'actualité, alors que nous sortons de la revue stratégique dont je vous avais présenté les conclusions au moment de la discussion budgétaire. La LPM est désormais le sujet de notre rencontre.

Les défis de la Marine sont de quatre ordres. Premièrement, le retour des rhétoriques de puissance, en particulier en mer, qui sont le fait de puissances ré-émergentes, comme la Chine ou la Russie. Ainsi, La Chine construit en quatre ans l'équivalent de la Marine française et la Russie a multiplié par 1,5 le nombre de ses sous-marins. La posture navale et stratégique de ces pays a donc changé depuis ces dernières années.

Le deuxième défi concerne le foisonnement technologique impliquant la remise en question des technologies de notre actuel outil militaire. Ainsi, le big data, l'intelligence artificielle ou encore l'emploi de nouveaux vecteurs hyper-véloces nous obligent à ouvrir de nouveaux chantiers pour assurer l'adaptation de nos moyens à ce nouveau contexte.

Le troisième défi concerne le nomadisme des crises et du terrorisme militarisé. Daech se trouve à la fois en Afghanistan et dans le Sinaï et des cellules de terrorisme radicalisé apparaissent en Asie du Sud Est, tandis que prolifère le trafic des armes de haute technologie, comme les missiles antinavires désormais détenus par des groupes non-étatiques au Yémen, au Sinaï ou en Méditerranée orientale. Ce nomadisme des crises est rendu plus complexe encore par l'évolution du niveau technique des armements.

Enfin, le quatrième défi concerne l'affaiblissement de l'ordre international qui s'exprime particulièrement en mer, comme l'illustre la remise en cause du droit maritime international en Mer de Chine méridionale.

La France est concernée par ces bouleversements, en tant que membre permanent du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations-Unies, membre fondateur de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et de l'Union européenne, ainsi qu'au titre de son espace maritime, qui est le deuxième mondial. Cette loi de programmation entend donc contribuer au renouveau de la Marine, selon quatre axes distincts.

Le premier axe concerne les ressources humaines, qui représentent un enjeu existentiel pour la Marine. Certaines marines européennes souffrent d'un déficit en ressources humaines au point que parfois, leurs bâtiments ne peuvent pas appareiller, faute d'équipages suffisants. Faute d'équipage, un bâtiment, fût-il de dernière génération avec l'équipement le plus sophistiqué possible, ne sert à rien ! La LPM annonce, d'une part, des travaux sur une nouvelle politique de rémunération des militaires et la mise en œuvre d'un plan familles. Elle entend, d'autre part, contribuer à la fidélisation des compétences. Renforcer l'attractivité de notre armée et fidéliser les compétences des marins expérimentés, mais également préserver

la jeunesse des équipages : la moyenne d'âge des marins embarqués sur les sous-marins nucléaires français n'est que de 29 ans.

Le deuxième axe de la LPM prévoit le renouvellement des équipements et s'attaque aux ruptures capacitaires. J'attends six patrouilleurs pour l'outre-mer d'ici 2024, là où la précédente loi de programmation militaire n'en prévoyait que deux. J'attends dix patrouilleurs de haute mer, destinés à remplacer les avisos A69 ; la précédente LPM n'en prévoyait que deux en 2025. La LPM prévoit une dotation de quatre pétroliers ravitailleurs, dont deux livrés avant 2025, alors que la précédente LPM n'en prévoyait que trois en tout. Cette augmentation est également qualitative, puisque ces nouveaux pétroliers seront à double coque et ainsi en phase avec les normes internationales. Les hélicoptères Alouettes 3, vont être mis au rebut. Avant que l'hélicoptère interarmées léger (HIL) n'arrive, une flotte intérimaire d'hélicoptères de la gamme civile sera louée. Je suis extrêmement satisfait de cette solution de transition.

Enfin, la LPM ne change pas le rythme de commandes et de livraisons des programmes FREMM et FTI. Tandis que les précédentes LPM étalaient les programmes majeurs la prochaine LPM mobilise les moyens nécessaires pour doter, à l'horizon 2030, notre flotte de 15 frégates de premier rang, soit deux frégates de défense anti-aérienne (FDA), 8 FREMM et 5 FTI. Le maintien de ce calendrier est, pour moi, une excellente nouvelle. Nous passerons également de 15 à 18 avions de surveillance maritime (ATL2) rénovés et recevrons 6 sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) Barracuda, dont 4 seront livrés avant 2025. Les forces spéciales navales seront également équipées de propulseurs sous-marins de troisième génération et d'Ecume.

L'autonomie stratégique constitue le troisième axe de la LPM. Au début de l'automne, nous célébrerons la cinq-centième patrouille d'un sous-marin nucléaire lanceur d'engins. En effet, depuis le 20 janvier 1972, il y a toujours eu au moins un sous-marin français de ce type en patrouille. L'invulnérabilité de ces sous-marins passe par leur qualité acoustique : pour qu'ils demeurent indétectables, il faut les moderniser. C'est la raison pour laquelle seront lancés, dès 2020, les travaux de réalisation de la prochaine génération de SNLE qui seront mis en service durant les années 2030. Outre notre autonomie stratégique, la revue stratégique a évalué notre capacité à entraîner des alliés dans des coalitions, autour de capacités discriminantes, qu'il s'agisse de capacités spécifiques de commandement ou de renseignement autonome. Dans ce mécanisme de l'agrégation de volontés politiques, et pour ce qui est de la marine, les sous-marins nucléaires, les missiles de croisière ou encore le porte-avions ont été identifiés comme autant de capacités discriminantes. C'est pourquoi la LPM annonce les études préalables au renouvellement du Charles de Gaulle.

Enfin, le quatrième axe de la LPM est l'innovation. Nos compétiteurs, voire nos adversaires, ont su tirer parti des dernières innovations technologiques, tandis que la marine manque parfois d'agilité dans ces domaines. Les innovations de terrain, comme celles portées par les forces spéciales navales, doivent être mises en cohérence avec l'innovation de plus long terme, qui relève de nos capacités industrielles et scientifiques.

Cette LPM est très clairement utile à la remontée en puissance de la Marine. Dès qu'elle sera promulguée, j'établirai un plan stratégique que je vous présenterai à l'automne, lors de la discussion budgétaire pour l'année 2019. Ce plan stratégique devra consolider ce que nous sommes : une marine d'emploi, qui navigue et remporte des succès opérationnels, tout en se modernisant et bénéficiant d'un soutien national et international. En outre, je veux préparer la Marine au combat de haute intensité, qui me semble de plus en plus probable à

l'échéance de 2030, et assurer son caractère de pointe, afin de conserver sa supériorité grâce aux évolutions technologiques. Enfin, la question des ressources humaines, cruciale pour garantir l'attractivité de la Marine et y attirer les compétences nécessaires, sera fondamentale dans ce plan stratégique.

M. Christian Cambon, président. – Je vous remercie, Amiral, pour votre présentation. Pouvez-vous nous en dire plus sur le survol peu amical dont la FREMM Aquitaine a fait l'objet ?

Amiral Christophe Prazuck. – Au cours de ces huit derniers mois, ce type d'événement s'est produit à huit reprises. Depuis 2015, un bâtiment de combat de premier rang stationne au large de la Syrie et contribue à notre autonomie d'appréciation de la situation. En fin de semaine dernière, la FREMM Aquitaine a été survolée par un avion de chasse russe, armé, qui avait décollé de la base de Tartous, bien en-deçà des distances de sécurité généralement observées par les autres appareils. Nous avons reporté cet acte qui aurait pu être la source d'un accident.

Mme Hélène Conway-Mouret, co-rapporteur du programme 146. – L'effort conséquent de la LPM, qui permet la remontée en puissance de la Marine, est-il complet ? Le dispositif proposé ne comporte-t-il pas des manques que le débat parlementaire serait en mesure également de mettre en exergue ? Par ailleurs, le volet européen, s'agissant notamment de la coopération avec d'autres pays, est très important dans cette loi. Comment analysez-vous le rapprochement avec l'Italie en matière de construction navale ? Enfin, reprenant la question de mon collègue M. Cédric Perrin, le texte de la LPM, en sa page 55, indique, je la cite, que « pour disposer d'un nouveau porte-avions disponible au plus tard avant la fin de vie du Charles de Gaulle, des études seront initiées au cours de la LPM ». Comment interpréter une telle phrase ?

Mme Christine Prunaud, co-rapporteur du programme 178. – La nouvelle programmation ne tire peut-être pas pleinement les leçons de la LPM en cours. Je voudrais vous interroger sur la formation des équipages des FREMM, dont le nombre devrait passer de 5 à 8 d'ici 2025. La préparation opérationnelle des équipages des FREMM était trop limitée à bord en raison du dimensionnement au plus juste des équipages. Elle a donc été conduite à terre au sein des Groupes de transformation et de renfort (GTR) de Brest et de Toulon. La préparation opérationnelle ainsi délivrée vous semble-t-elle complète, du moins suffisante. Vous avez donné des pistes de réflexion sur ces sujets lors de vos précédentes auditions devant le Parlement, ce qui nous conduit à vous poser ces deux questions : d'une part, les résultats des GTR sont-ils satisfaisants et l'avenir de ces structures vous semble-t-il menacé ? D'autre part, les évolutions qui en découleraient, comme le renforcement, voire le doublement des équipages des FREMM, sont-elles bien prévues par la prochaine LPM ?

M. Joël Guerriau, co-rapporteur du programme 212. – Cette prochaine LPM prévoit une augmentation des effectifs de l'ordre de 6000 personnes. Quelle est la part qui serait consacrée à la Marine et à quelle priorité comptez-vous affecter ces nouveaux recrutements ? Je reviendrai sur votre volonté que la moyenne d'âge demeure assez basse dans les équipages de sous-marins. Une telle démarche implique la reconversion des personnels. Quels sont, dans ce domaine, les besoins spécifiques auxquels vous devrez faire face ? Les dispositions de la LPM à cet égard vous semblent-elles suffisantes ?

M. Gilbert Roger, co-rapporteur du programme 212. – Les besoins en infrastructures, avivés par la mise en service des SNA, et en énergie, sont colossaux. Quels

sont les principaux chantiers que vous pensez assurés dans la LPM ? Aurons-nous les moyens financiers de mettre en œuvre cette programmation ? La dotation en équipements ne rendra-t-elle pas financièrement hasardeuse l'amélioration des conditions de vie des marins et, notamment, la mise en œuvre du plan famille ?

M. Michel Boutant, co-rapporteur du programme 144. – La LPM prévoit la commande d'un bâtiment léger de surveillance et de recueil de renseignements à l'horizon 2025. Quelles sont, selon vous, les raisons d'une programmation aussi tardive ? Ma seconde question portera sur les 1500 postes supplémentaires qui doivent être affectés notamment aux services interarmées de renseignement. Hors ces services spécialisés, dans la Marine, combien de ces postes seront-ils créés ? Comment la fonction renseignement est-elle assurée dans la Marine et les emplois concernés sont-ils fléchés ? Enfin, serait-il envisageable, dans une perspective de fluidité des carrières et de gestion des compétences, d'instaurer une filière « renseignements » au sein des forces armées en appui de la DRM ?

M. Olivier Cadic, co-rapporteur du programme 129. – À Toulon, nous avons rencontré le commandant du Barracuda qui a évoqué la difficulté d'attirer des jeunes recrues. Lors de notre rencontre avec les Parlementaires britanniques sur le suivi des accords de Lancaster House, nos homologues britanniques ne nous ont pas paru sensibilisés à l'importance du lien numérique pour les jeunes générations, à l'inverse, d'ailleurs, de l'attaché militaire du Royaume-Uni. Comment envisagez-vous répondre à un tel problème ? En outre, faut-il prévoir des rémunérations attractives pour pérenniser les équipages ?

M. Ladislas Poniatowski. – Jeudi dernier, notre ministre des armées a reçu son homologue allemande. Or, au cours de cet entretien, la vente des sous-marins à la Pologne n'a pas été abordée. Comme l'a souligné le chef d'état-major des armées, nos différentes armées contribuent grandement au développement des contrats exports. Notre modèle de sous-marin, candidat de Naval Group, a comme principal concurrent le sous-marin allemand. Or, l'Allemagne est commercialement très agressive suite à sa perte du contrat australien. Comme l'on connaît les relations difficiles qu'entretiennent le Président Macron et la Chancelière Merkel avec leur homologue polonais, la Marine polonaise devrait avoir voix au chapitre. Or, celle-ci souhaite acquérir notre sous-marin, et ce, d'autant plus s'il est équipé de nos missiles. Or, les Allemands se permettent de proposer leur bâtiment avec nos propres missiles ! Je trouve scandaleux de ne pas opposer publiquement une fin de non-recevoir à une telle démarche ! Comment comptez-vous défendre ce dossier ?

M. Olivier Cigolotti. – Vous avez évoqué les notions de préparation au combat et de foisonnement technologique. La Marine nationale est une référence pour de nombreux pays européens. Comment, dans ce nouveau contexte, envisagez-vous l'évolution de l'engagement aéronaval ?

M. Philippe Paul. – Une date a-t-elle été fixée pour la construction du prochain bâtiment destiné à remplacer le Charles de Gaulle ? Quel est le nombre de porte-avions projeté ? Le temps ne joue-t-il pas en faveur des drones et, ainsi, au détriment du porte-avions ? En effet, une nouvelle génération de drones, arrimés à des dirigeables indétectables, pourraient à l'avenir se substituer, pour un coût vingt-cinq fois moins élevé, aux porte-avions. A l'inverse, un récent rapport de l'Assemblée nationale préconise la construction de deux porte-avions qui pourrait débiter alors que le Charles de Gaulle est toujours actif. Qu'en est-il ?

M. Gilbert-Luc Devinaz. – La LPM prévoit la création de 6.000 postes supplémentaires pour les armées. Sachant que la moitié profitera au renseignement et à la cyber-défense et qu'une autre partie se répartira entre le soutien aux exportations, les coopérations internationales et européennes, ainsi que les unités opérationnelles, ce nombre répondra-t-il en définitive à vos besoins? En outre, quels sont vos projets pour améliorer les conditions du métier de marin qui semblent parfois difficiles à concilier avec les aspirations familiales des jeunes recrues ?

M. Yannick Vaugrenard. – Quelle coopération future la Marine nationale envisage-t-elle avec ses homologues européens, sachant que la LPM met en exergue la dimension européenne, qu'elle soit économique, politique ou encore financière ? La Marine nationale va intégrer des drones dans son arsenal. A ce stade, avez-vous la possibilité d'intégrer et d'exploiter des drones armés ? En outre, sur le survol de l'Aquitaine par un avion russe, le Conseil de sécurité des Nations unies n'a pu, cette nuit, se déterminer, en raison du veto russe, quant à une intervention éventuelle en Syrie. L'usage de forces conjointes américaines, anglaises et françaises est désormais une option. Pouvez-vous nous dire quelques mots sur la situation des forces françaises dans cette zone ?

M. François Patriat. – Parmi les programmes de coopération à venir figure en particulier la modernisation de la dissuasion nucléaire dans ses deux composantes océanique et aéroportée. Ce programme nécessite une collaboration étroite entre votre commandement et plusieurs services du ministère. Estimez-vous satisfaisante l'organisation actuelle de ces relations ?

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Quelles sont les perspectives de coopération avec l'OTAN ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Dans votre propos liminaire vous avez fait référence au désordre international croissant et au non-respect du droit international maritime, tout particulièrement en Mer de Chine. Il est probable que celui-ci va s'accroître. Votre présence maritime anticipe-t-elle une telle évolution ?

Amiral Christophe Prazuck. – Mon premier point de vigilance concerne l'activité et l'entretien programmé des matériels. En attendant que les nouveaux bâtiments et matériels nous parviennent, il va falloir prolonger les matériels existants et garantir le niveau d'activité élevé d'une marine d'emploi, ce qui induit un coût.

Mon deuxième point de vigilance concerne les munitions. Depuis de trop nombreuses années, nos stocks, tant de munitions simples que complexes, comme les Aster ou encore les Exocets, n'ont pas été complétés. Or, la constitution d'une marine de combat implique la rénovation et le recomplètement des munitions.

Nous avons coopéré à plusieurs reprises avec les Italiens, notamment pour la réalisation des frégates de défense anti-aérienne dans le cadre du programme Horizon. Les FREMM, qui sont aujourd'hui les meilleurs bâtiments de chasse aux sous-marins dans le monde, sont également issues de la coopération avec l'Italie. En outre, les nouveaux pétroliers, dont la livraison est prévue par la LPM, seront réalisés à partir d'un design italien. Les Italiens sont ainsi nos partenaires industriels de long terme. À côté de ces coopérations, d'autres domaines industriels, comme la construction des sous-marins nucléaires à Cherbourg ou l'élaboration de systèmes de combat complexes, relèvent directement de l'autonomie stratégique de la France.

Nous sommes allés trop loin dans la réduction des équipages des FREMM, et avons changé la pyramide des âges de leurs équipages. Pour générer des experts, il faut au moins le même nombre de jeunes marins embarqués ! Tout ne s'apprend pas sur les bancs de l'école et il faut que les jeunes marins assurent leur apprentissage à la mer. La formation à terre est d'autant plus importante que les équipages des FREMM sont réduits et ne peuvent par conséquent consacrer les mêmes ressources à l'apprentissage que les équipages plus nombreux des bâtiments d'ancienne génération. Dans mon plan stratégique, je souhaite doubler les équipages de FREMM, à l'instar de ce qui est pratiqué dans les sous-marins, afin de garantir aux équipages de la prévisibilité sur leurs programmes d'activité. Lors des Universités d'Eté de la défense, qui ont eu lieu à Toulon fin août 2017, la FREMM Languedoc n'a pu vous être présentée, puisque, deux jours avant cette manifestation, il m'a fallu la faire appareiller, en rappelant son équipage de permissions, pour faire face à une urgence opérationnelle. La mission de ce bâtiment, qui devait initialement durer une semaine, s'est prolongée un mois et demi. Le Languedoc a magnifiquement travaillé, son équipage peut être fier du travail réalisé, mais je ne peux réitérer sans cesse ce type d'exigence sans fragiliser la fidélisation des marins. C'est pourquoi j'envisage de doubler les équipages des bâtiments les plus sollicités, sans augmenter ni les effectifs ni la masse salariale, grâce à des redéploiements internes. La qualité de maintenance des bateaux et le nombre de jours de mer y gagneront. La préparation opérationnelle des équipages sera également améliorée grâce à l'emploi de simulateurs, à l'instar de ce qui se passe pour les sous-marins.

La Marine devrait obtenir des effectifs complémentaires à hauteur de 1000 marins environ, dont les trois-quarts seront versés au renseignement et à la protection de nos emprises. Ces prévisions me donnent des marges de manœuvre pour lancer la réorganisation de la Marine et constituer deux équipages par FREMM. Les besoins devraient ainsi être pourvus, grâce à la LPM, jusqu'en 2025.

Nous devons être en mesure d'accueillir de nouveaux bateaux, comme les six « Barracuda » qui vont remplacer les six « Rubis », dont les infrastructures seront conformes aux normes de sûreté de l'industrie nucléaire, lesquelles ont évolué, à la suite du retour d'expérience de la catastrophe de Fukushima. C'est un programme de très grande ampleur qui concerne à la fois Cherbourg, où sont construits ces sous-marins, Brest, où ils peuvent passer régulièrement, ou encore Toulon, où ils sont basés. Ces trois bases doivent ainsi accueillir ces bâtiments en toute sécurité. La réalisation de ce programme devrait s'étaler jusqu'en 2027. En outre, l'accueil des frégates multi-missions, dont les consommations électriques sont plus importantes que celles des frégates des générations antérieures, implique la modernisation des quais. L'ensemble de nos bases, qui ont été reconstruites à l'époque du Plan Marshall, doivent également être modernisées. Je me félicite ainsi que ces grands travaux soient couverts par la LPM.

Il faut parallèlement continuer à travailler sur la qualité de l'hébergement et des conditions d'existence des marins dans les bases navales. Il faut regagner du confort et améliorer la qualité de l'hébergement qui demeure insuffisante.

La Marine ne dispose actuellement que d'un seul bâtiment de renseignements qui est parfois immobilisé pour entretien ou simplement déployé dans une zone d'opérations, tandis que d'autres besoins émergent sur un autre point du globe. De tels bâtiments ne sont pas compliqués à construire ; le Dupuy de Lôme a été conçu aux Pays-Bas. La difficulté réside dans la définition de la charge utile de ces bâtiments, à savoir les technologies de détection et d'écoute dont l'élaboration est plus complexe et prend du temps.

Les gens de ma génération ont du mal à comprendre l'importance accordée au lien numérique. Mais je ne peux que constater que c'est un facteur décisif pour les plus jeunes générations, et je me dois donc d'œuvrer à réduire cette fracture numérique. Sur les bâtiments australiens, un écosystème internet interne au bord a ainsi été recréé pour que les marins puissent y échanger. Nous travaillons ainsi à la réalisation de dispositifs analogues, dont j'ai pleinement conscience qu'ils sont essentiels à la fidélisation des équipages, même si dans le quotidien La Croix, un article sur l'école des mousses indiquait que les téléphones portables étaient retirés aux élèves durant leur temps de scolarité. Preuve qu'une telle frustration peut être surmontée !

La compétition industrielle ne nous empêche pas de coopérer avec les Allemands. La Marine sera présente à la célébration de la création de la marine polonaise. La question des missiles ne relève pas de mes compétences.

Nous constatons depuis plusieurs années une accélération des évolutions technologiques dans le domaine militaire. C'est particulièrement vrai dans le domaine des missiles. Les Russes exportent des missiles S-400 de plus en plus performants. Les futurs missiles, dans les 10 à 15 ans à venir, pourront être tellement rapides que nos radars à antennes tournantes ne pourront pas en pister la trajectoire. C'est pourquoi, de nouveaux radars – fixes, à plaques - sont en cours d'élaboration pour détecter des missiles volant jusqu'à Mach 5. En outre, certaines technologies de furtivité, qui sont également en cours de développement, impliquent la mise en œuvre d'une veille collaborative créée par la mutualisation des données de l'ensemble des radars d'une force, afin de disposer d'une image globale de son environnement immédiat.

L'interception connaît également une réelle évolution. Certes, les missiles Aster demeurent très performants pour intercepter les missiles supersoniques. Ils peuvent changer de direction immédiatement tout en encaissant le facteur de charge, mais comme toutes les armes, ils possèdent également des limites vis-à-vis de missiles nettement plus rapides. De nouveaux moyens d'interception devront ainsi être élaborés ; en soft-kill et en hard-kill, les armes à énergies dirigées sont également une piste susceptible de répondre à ces évolutions. Parallèlement, la défense de l'adversaire doit être prise en compte. C'est pourquoi un programme franco-britannique FMAN-FMC porte sur la prochaine génération des missiles de croisière et antinavires.

Au-delà des différentes options qui s'ouvrent avec le remplacement du porte-avions Charles de Gaulle, quels en sont les repères ? Personne n'est capable de dire aujourd'hui si le Charles de Gaulle pourra naviguer au-delà de 2037. Tout dépendra de l'usure de ses installations. Alors que le Rubis a pu être prolongé de quelques années, le Saphir, bien que postérieur, ne le sera pas, nous ont indiqué nos analyses techniques. Il faudra juger, dans vingt ans, *in situ*. Il est donc possible qu'en 2037, le Charles de Gaulle quitte le service. Combien de temps faut-il pour élaborer et construire un porte-avions ? Dix-neuf ans ont été requis pour le Charles de Gaulle, dix-sept pour le Queen Elizabeth. Il est donc temps de s'y mettre ! C'est ce que, du reste, la LPM prévoit et au terme des études que nous conduisons avec l'état-major des armées et la direction générale de l'armement, nous disposerons des éléments nécessaires à une prise de décision.

M. Christian Cambon, président. – Comment expliquez-vous le rythme de construction dynamique de la marine chinoise ?

Amiral Christophe Prazuck. – Les Chinois ont été aidés par les Russes qui leur ont donné leur précédent porte-avions. Le Liaoning est un ancien porte-avion russe qui possède un tremplin. Pékin souhaite désormais disposer de porte-avions analogues à ceux des Américains qui déplacent 110.000 tonnes et disposent de catapultes électromagnétiques. Comment y parviennent-ils ? Le Livre blanc de l'armée chinoise de 2015 consacre la Marine comme priorité stratégique. L'investissement naval chinois permet de construire l'équivalent de la Marine française en quatre ans. C'est là une priorité politique tout comme l'était en France, au début des années 60, la création de la Force océanique stratégique (FOST) qui aura nécessité seulement douze années de travaux titanesques, au terme d'une réorganisation militaire et industrielle, pour construire nos sous-marins nucléaires lanceurs d'engins, leurs missiles, et les infrastructures de l'Île Longue. Il est toujours possible, au prix d'un effort budgétaire majeur, d'accélérer des programmes considérés comme essentiels pour la Nation. C'est manifestement le cas de la marine chinoise.

La question du porte-avions est avant tout liée à la mobilité stratégique, par exemple pour répondre au nomadisme des crises. La question principale n'est donc pas de savoir si les avions seront pilotés ou non, mais d'en disposer à proximité des zones de crise à bord d'un porte-avions.

Le passage des FREMM à deux équipages procède d'une exigence stratégique. Il me faut offrir de la prévisibilité dans une marine d'emploi où l'appareillage des bateaux peut s'effectuer sans préavis, afin de fidéliser les marins. Il faut sans doute aussi mieux payer les équipages – c'est l'objet de la NPRM- et s'occuper davantage de leur famille.

Certaines missions, comme Atalante, dans l'océan Indien, sont effectuées en coopération. Cependant, nous pourrions donner un cadre plus européen aux opérations que nous conduisons dans le Golfe de Guinée, où agissent également les Espagnols et les Portugais. Un cadre européen nous permettrait de rassembler nos énergies, à l'instar de l'opération Eunavfor Med (Sophia) en Méditerranée centrale menée face au drame des migrations massives. La France a émis un certain nombre de propositions destinées à rassembler les Européens. Ce sujet est toujours en débat. Pour la marine, cette coopération pourrait concerner la surveillance maritime en recourant à l'intelligence artificielle pour distinguer, parmi le flot de milliers de données échangées dans l'environnement maritime, celles qui révèlent des comportements anormaux. Nous pouvons également travailler sur les capacités d'entrée en premier depuis la mer, autour de moyens amphibies ou de porte-avions, en cherchant à agréger nos partenaires européens. Je leur ai d'ailleurs proposé de participer au prochain déploiement opérationnel du Charles de Gaulle courant 2019, comme ils l'avaient fait en 2016. Les premières réponses de mes homologues sont encourageantes, mais je ne pourrai vous en parler qu'en septembre prochain.

Notre présence maritime en Mer de Chine a été justifiée par M. Jean-Yves Le Drian, alors Ministre de la Défense, à Singapour lors du dialogue de Shangri-La. La France, qui dispose de la deuxième zone économique exclusive mondiale, a vocation à s'exprimer sur la consolidation du droit maritime international qui se trouve remis en cause en Mer de Chine méridionale. Cette déclaration a été suivie d'effet ; entre six à dix fois par an, un bâtiment français navigue depuis lors en mer de Chine méridionale afin de faire prévaloir le droit maritime international. Ces mouvements ne passent pas inaperçus, tant auprès nos partenaires chinois qui nous suivent sans agressivité, que des pays voisins qui constatent que la France était jusqu'à très récemment le seul pays européen présent dans ces eaux. Dans cette région du monde, nous avons des partenaires importants comme l'Australie la Malaisie ou l'Indonésie. La LPM va nous permettre de poursuivre cette action qui répond aux attentes de nos

partenaires. Cette présence dans le Pacifique Ouest doit être reliée à notre positionnement permanent, depuis plus de cinquante ans, dans le Nord de l'Océan indien. La marine chinoise couvre également cette zone s'étalant entre le Pacifique occidental et l'Océan indien, avec la nouvelle base créée à Djibouti, la présence très importante de bâtiments de combat chinois depuis la partie Ouest de l'Océan indien et jusqu'en Méditerranée. Nos déploiements prennent ainsi en compte cette nouvelle donne stratégique.

M. Christian Cambon, président. – La France est en effet très attendue dans cette région où, avec notre collègue Marie-Françoise Perol-Dumont, nous avons effectué une mission. Je vous remercie, Amiral, de votre intervention et de vos réponses à nos nombreuses questions. Nous avons bien noté votre enthousiasme pour la prochaine LPM et la nécessité de définir un plan stratégique précis qui la décline, afin que la Marine puisse retrouver les moyens de remplir ses missions. Merci enfin de nous avoir accueillis à Toulon en décembre dernier où nous avons pu découvrir le chantier pharaonique du Charles-de-Gaulle. Nous sommes d'ailleurs toujours prêts à vous rendre visite pour réaffirmer le soutien de notre commission à nos forces navales et pour mieux comprendre les défis qui sont les vôtres et que vous nous avez exposés ce matin.

Amiral Christophe Prazuck. – Merci Monsieur le Président. Vous êtes tous les bienvenus à bord !

La réunion est ouverte à 11 h 15.

Loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition de M. Jean-Paul Bodin, Secrétaire général pour l'administration

M. Christian Cambon, président. – Cette audition - la dernière sur la LPM - sera l'occasion d'évoquer avec vous des questions cruciales pour les militaires : les infrastructures, l'immobilier, le plan « familles », les effectifs.... bref tout le volet « à hauteur d'hommes » de la LPM.

Concernant les effectifs, nous relevons avec inquiétude que la quasi-totalité des créations de postes est reportée à la fin de la programmation : sur les 3000 créations au total, 450 créations de postes sont prévues en 2019, contre.... 1500 en 2023 ! Ce calendrier nous interpelle. Une fois que le renseignement et la cybersécurité seront servis, que restera-t-il pour les armées, pour le service de santé, pour le commissariat, dont nous connaissons, ici, la situation.... ? J'ai accompagné lundi dernier le Président Larcher dans sa visite de l'hôpital Bégin. Avec beaucoup de dignité, on nous a expliqué les difficultés rencontrées, le fonctionnement en effectifs tendus, notamment en OPEX. J'avais fait ce même constat lors de ma visite à Gao.

Où sont les principales tensions sur les effectifs, à votre sens, aujourd'hui ?

Par ailleurs, en quoi cette LPM prend-elle en compte l'objectif « d'amélioration du quotidien du soldat », qui renvoie à la fois à l'environnement de travail - équipements, soutiens, infrastructures - et à la condition du personnel - action sociale, famille, logement ? Il s'agit, on le sait, d'un paramètre déterminant à la fois pour le moral des troupes et pour l'attractivité des armées. Les chefs d'état-major successifs nous ont parlé des problèmes de fidélisation.

Enfin, par-delà la question des moyens, le projet de loi comprend un certain nombre de dispositions juridiques, dont certaines visent à introduire de la souplesse là où c'est nécessaire, dans un souci d'efficacité : procédures dérogatoires de recrutement dans la fonction publique, procédures d'acquisition et de contractualisation, gestion du parc immobilier du ministère des armées... Dans tous ces domaines, est-on allé aussi loin qu'on l'aurait souhaité ou y a-t-il encore des marges de progression ?

Je m'étonne personnellement de l'absence d'un volet immobilier volontariste, alors que l'on sait les besoins en logement pour nos soldats qu'a fait naître Sentinelle, à l'heure où les armées étaient contraintes de vendre leur patrimoine. Preuve en est « l'obligation » qu'a eue l'Armée de céder une partie de son immobilier à la ville de Paris dans des conditions financières qui posent question.

M. Jean-Paul Bodin, Secrétaire général pour l'administration. - Cette LPM 2019-2025 de « renouveau » a bénéficié de deux facteurs favorables : d'une part une bonne articulation avec la revue stratégique, celle-ci ayant permis de définir le contexte stratégique et les priorités afférentes ; et, d'autre part, un cadre défini par la loi de programmation des finances publiques (LFPF) du 22 janvier 2018, tant sur la trajectoire budgétaire que sur celle des effectifs.

Cette LPM est centrée sur deux ambitions principales : consolider nos armées, en leur redonnant les moyens de remplir durablement leurs missions par la régénération des équipements, la modernisation des capacités et l'amélioration des conditions de vie et d'exercice du métier. Il s'agit également de préparer la défense de la France pour demain qui passe notamment par un effort d'innovation.

Cette LPM est dite « à hauteur d'homme », car elle fait un effort conséquent sur la condition militaire et l'accompagnement social des personnels civils et militaires et de leurs familles.

Dans un premier temps, je présenterai les grandes lignes de la partie normative du projet de loi qui intéressent directement le SGA, puis je détaillerai les ressources (financières et effectifs), et enfin les infrastructures.

Le présent projet de loi, fixe dans son titre premier, les moyens financiers et humains nécessaires à l'exercice des missions des armées. Le titre I a été enrichi d'un deuxième chapitre qui met l'accent sur le renforcement du contrôle du parlement. Le projet comporte, dans son titre II, un ensemble de « dispositions normatives intéressant la défense nationale ». Ces mesures concernent tout d'abord des leviers de gestion des ressources humaines civiles et militaires, comme la possibilité de servir dans la réserve en congé pour convenances personnelles dans le but d'élever un enfant. Cette mesure est notamment destinée au personnel de santé, par exemple à une femme médecin souhaitant consacrer plus de temps à ses enfants. Elle pourra être appelée dans la réserve et continuer à bénéficier de son avancement. En outre, il est prévu une extension aux personnels à statut ouvrier des règles applicables aux fonctionnaires en matière de cumul d'activité et une reconduction de l'indemnité volontaire de départ à leur profit.

Par ailleurs, des mesures en faveur du monde combattant et des victimes de guerre sont prévues : extension du congé de reconversion à tous les militaires blessés en service, modification de la tutelle des « compagnons de la Libération », actuellement auprès du

ministère de la Justice qui passera sous la tutelle du ministère des Armées et notamment du SGA.

Par ailleurs, d'autres mesures sont prévues comme le développement de la réserve opérationnelle, l'extension des droits politiques des militaires et notamment le droit d'être élu local ; ou l'émergence du champ numérique. Des dispositifs de détection des attaques informatiques par les opérateurs de communications électroniques doivent être mis en place, tout comme l'excuse pénale des cyber-combattants. Enfin, nous procédons à une correction de sur-transposition du droit de l'Union européenne en matière de marchés publics de défense ou de sécurité. Nous refaisons un exercice du même type pour les dispositions d'ordre réglementaire. Le texte comporte également des dispositions relatives à la gestion du parc immobilier du ministère des armées.

Concernant les ressources financières, le Président de la République a décidé de fixer l'objectif d'un effort de défense à hauteur de 2% du PIB à l'horizon 2025. Les ressources sont bien calées jusqu'en 2023. Il y aura une actualisation en 2021, permettant une révision des trajectoires pour la fin de période. Cette impulsion débute dès 2018, avec une augmentation de 1,8 milliard d'euros des ressources de la mission « Défense ». Cette progression se poursuivra avec des marches de 1,7 milliard d'euros chaque année jusqu'en 2022 et de 3 milliards d'euros en 2023. Cette prévision des ressources est plus sincère que dans les lois de programmation précédentes. En effet, les ressources sont programmées en crédits budgétaires uniquement et ne comprennent pas de ressources exceptionnelles. Pour autant, le projet de rapport annexé garantit un taux de retour de 100% du produit des cessions immobilières au ministère des armées.

En outre, la provision OPEX a été bien définie. Elle était de 450 millions d'euros dans la loi de finances pour 2017. Elle est portée 650 millions d'euros en 2018, sera d'un montant de 850 millions d'euros en 2019, et de 1,1 milliard par an à partir de 2020. Cette prévision couvre aussi les dépenses salariales prévues au titre des missions intérieures

Le projet de loi inclut un objectif de résorption progressive du report de charges, à hauteur de son niveau structurel incompressible estimé à 10% des crédits hors masse salariale.

L'Assemblée nationale par l'adoption d'un article 6bis a prévu que la mission « Défense » soit exclue du champ d'attribution de l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 – les restes à charge.

M. Christian Cambon, président. – C'est le Sénat qui avait levé le lièvre.

M. Jean-Paul Bodin, Secrétaire général pour l'administration. - La trajectoire en effectifs prévoit la création de 1 500 équivalents temps plein sur la période 2019-2022, soit de l'ordre de 450 par an. A partir de 2023, le ministère bénéficiera d'une augmentation de ses effectifs de 1 500 emplois par an. Cette remontée en puissance permettra de renforcer notamment le renseignement, la cyberdéfense et l'action dans le domaine du numérique, à hauteur de 50% des emplois ainsi créés, ainsi que le soutien aux exportations, ce qui profitera principalement à la DGA. Le secrétariat général pour l'administration (SGA) connaîtra entre 2019 et 2025 une augmentation qui ne sera que de cinquante emplois, ce qui nous pousse à nous interroger sur nos modes de fonctionnement et sur d'éventuelles externalisations d'activités. En ce qui concerne les services du secrétariat général de l'administration, nous avons une réflexion sur le maintien de certaines régies du service d'infrastructure de la

défense (SID), pour des camps isolés. En revanche, nous ne voyons pas l'intérêt de conserver une régie dans les villes pour l'entretien d'immeubles de bureaux administratifs.

L'augmentation des effectifs devra tenir compte des départs massifs à la retraite. Les recrutements de personnels civils en 2017 ont concerné 2 800 personnes ; en 2019, ils porteront sur 3 900 personnes. L'ensemble des besoins du ministère pour les personnels civils et militaires correspond à 66 recrutements par jour.

Les effectifs du ministère sont prévus hors apprentis et service militaire volontaire (SMV), même si ce dernier est pérennisé par la LPM. En outre ce texte ne prend pas en compte la contribution des armées à la mise en place d'un service national universel.

La loi de programmation a l'ambition de se recentrer sur les personnels – militaires et civils – et leurs familles. Ainsi, la politique d'action sociale du ministère des armées continuera à être développée. Au cours de la LPM 2014-2019, le budget consacré à l'action sociale était de 462 millions d'euros. Pour la période 2019-2025, ce sont 754 millions d'euros qui sont prévus afin de financer des mesures du plan « famille », notamment l'accroissement du nombre de places en crèches, la prise en compte de l'offre de prestations pendant l'absence en mission.

De même, le ministère met à la disposition des familles de ses ressortissants un parc de 48 000 logements, dont 9 000 lui appartiennent en propre. Ces logements sont gérés dans le cadre d'un bail avec la SNI, qui arrive à terme en 2018. Nous aurons à travailler sur l'aménagement de ce dispositif, qui pose quelques difficultés juridiques. Nous examinons deux options : une option de société foncière, mais nous n'y sommes pas favorables car cela conduirait à se séparer à terme de notre parc. La deuxième solution consiste à mettre en concurrence la SNI, et faire appel à différents opérateurs.

Malgré les moyens alloués, la satisfaction des besoins doit être améliorée, notamment dans les zones de fortes tensions locatives (Ile-de-France, Toulon...). Pour 2019-2025, le budget consacré à la politique de logement familial devrait passer de 120 millions d'euros à 150 millions d'euros. L'offre sera augmentée de 660 logements de 2018 à 2020, dont 367 logements nouveaux en Ile de France.

Par ailleurs, le ministère accorde une attention particulière à l'hébergement, proposé en enceinte militaire. En outre, un plan « hébergement Ile de France » permettra de proposer plus de 400 places supplémentaires sur différentes emprises (Satory, Saint germain en Laye, Arcueil, Versailles...). Ces places seront livrées avant 2022.

Le plan « famille » prévoit un effort supplémentaire d'environ 300 millions d'euros sur la période 2018-2022 – 530 millions d'euros sur la durée LPM. Ce plan a été élaboré en partenariat avec le CSFM et les associations. L'ensemble des dispositions prévues sont mises en œuvre. Par ailleurs, afin de faciliter les démarches, nous allons mettre en place un site internet sur lequel les militaires pourront déposer des demandes d'aides.

Enfin, la loi instaure un effort significatif et durable pour les militaires blessés ou malades en service et les familles.

La procédure d'indemnisation des préjudices sera modernisée et simplifiée. Le congé de reconversion sera ouvert aux blessés. Concernant les pensions militaires d'invalidité

(article 35), ce ne sera plus au blessé de prouver le lien au service, mais à l'administration de prouver une absence de lien au service.

Sur la réforme du contentieux des pensions militaires d'invalidité (article 32), il est apparu indispensable de transformer un modèle centenaire à bout de souffle. Le dispositif actuel mélange l'ordre judiciaire et l'ordre administratif. Nous avons au niveau local des tribunaux qui relèvent de l'ordre judiciaire, avec des magistrats de l'ordre judiciaire. Ce sont souvent des magistrats honoraires. Le délai de traitement des demandes est de deux ans. La France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme pour des délais excessifs. Or, en cassation, c'est le conseil d'État qui intervient. En outre, la jurisprudence des tribunaux des pensions n'est pas connue. Nous voulons mettre l'ensemble du dispositif dans l'ordre administratif. Il y a 47 tribunaux administratifs, permettant une proximité. Nous avons également introduit un dispositif de recours administratif préalable obligatoire (RAPO) pour plus de rapidité. Nous connaissons déjà ce dispositif. L'ensemble des recours des militaires, passe devant la commission de recours des militaires qui siège au sein du ministère. Pour ce RAPO, il y aura une commission spécifique, adossée à la commission de recours des militaires. Elle sera présidée par un contrôleur général des armées, vice-présidée par un médecin général. Il y aura un représentant des pensionnés. Nous allons nous organiser pour qu'il y ait un représentant des pensionnés et deux suppléants pour pouvoir y mettre quelqu'un pouvant représenter les victimes des actes de terrorisme. Ainsi, la composition de cette commission pourra être adaptée le cas échéant.

Le pensionné pourra bénéficier de l'aide juridictionnelle de plein droit. Il pourra être assisté devant cette commission d'un avocat, d'un médecin, ou d'un membre de sa famille. Ce n'est pas un recul des droits des pensionnés, mais une amélioration de la procédure, et de la connaissance du droit. La jurisprudence sera accessible à tous. Ce dispositif a été bâti en étroite relation avec les associations. Nous avons en tête la situation de nos militaires blessés aujourd'hui.

Concernant le recrutement du personnel civil, l'article 16 de la LPM met en place deux expérimentations de recrutement dérogatoire dans la fonction publique afin de faciliter et de simplifier le recrutement des agents. La première crée une procédure de recrutement sans concours dans le premier grade des techniciens supérieurs d'études et de fabrications et des secrétaires administratifs dans six régions sous tension. La seconde expérimentation permet de recruter des agents contractuels, pour une durée qui ne peut excéder trois années, renouvelable une fois.

Pour le personnel civil, plusieurs dispositifs de fidélisation seront mis en œuvre, notamment un plan de requalification d'agents de catégorie C vers la catégorie B, ciblé sur des emplois à compétences techniques, administratives, juridiques et financières. Ils compléteront la démarche déjà engagées de définition de parcours professionnels pour les cadres A avec notamment une meilleure organisation des mobilités.

Enfin, il faut ouvrir le chantier de la nouvelle politique de rémunération des militaires. 480 millions d'euros sont inscrits en provision jusqu'en 2022. Nous espérons dès 2019 pouvoir enclencher une première série de mesures.

La LPM confie au gouvernement le soin de définir par ordonnance les dispositifs d'aides au départ spécifiques qui seront maintenus ou amendés. Il s'agit de la promotion fonctionnelle et le pécule modulable d'incitation au départ. Ce dispositif devra tenir compte de la future réforme des retraites. Il nous permet d'avoir une gestion de flux dont nous avons

absolument besoin. La gestion de nos personnels militaires est en effet différente de la gestion des fonctionnaires.

La loi de programmation militaire 2019-2025 soutient le renforcement des réserves avec l'augmentation du congé de réserve de 5 à 10 jours pour les réservistes appartenant à des entreprises de plus de 200 salariés.

Enfin d'autres dispositions de ressources humaines ou de solidarité sont également inscrites dans la loi comme l'allongement des limites d'âge des officiers généraux de l'armée de l'air, des infirmiers et techniciens des hôpitaux ou une extension des droits politiques des militaires leur permettant d'exercer un mandat de conseiller municipal dans des communes de moins de 9 000 habitants, un mandat de conseiller communautaire dans les communautés de communes regroupant moins de 15 000 habitants.

Des dispositions facilitant l'égalité professionnelle femme - homme, et la lutte contre les discriminations et les harcèlements sont désormais inscrites dans le rapport annexé. Le ministère avait décidé il y a deux ans de s'engager dans une démarche de labellisation « diversité et égalité ».

Les dépenses d'infrastructures et d'immobilier représentent un effort important de la LPM. Le niveau d'investissement moyen sera de 1,7 milliard d'euros par an sur les années 2019 à 2022 et atteindra deux milliards d'euros en 2025. Nous étions actuellement sur un effort annuel moyen de 1,3 milliard d'euros.

Sur les 13,6 milliards d'euros d'investissements, 7,4 milliards d'euros seront consacrés au financement de l'adaptation des infrastructures dites « capacitaires », c'est-à-dire celles qui conditionnent directement les capacités opérationnelles des forces. 3,5 milliards d'euros sur ces 7,4 milliards d'euros financeront les programmes d'infrastructures majeurs d'accueil. Le reste des financements, soit 3,9 milliards d'euros, permettra de poursuivre la remise à niveau des installations portuaires et aéroportuaires, d'accompagner la remontée en puissance de la force opérationnelle terrestre, ainsi que les autres grands chantiers.

Outre l'hébergement et le logement déjà évoqués, la LPM portera un effort sur les infrastructures de vie courante afin de les mettre aux standards modernes. Un plan relatif aux infrastructures des lycées militaires de la défense d'une centaine de millions d'euros, sera mis en œuvre en début de LPM, en vue de remettre à niveau les bâtiments et de renforcer les capacités d'accueil des lycées.

La période sera consacrée au renforcement des capacités de maintenance et de maintien en condition. 3,2 milliards d'euros seront ainsi consacrés à la maintenance, soit le double de l'investissement programmé par la précédente LPM.

Faire passer le plan de charges « infrastructures » de 1,3 milliard d'euros à 2 milliards en fin de période sans augmenter les effectifs nécessite une réflexion importante sur nos modes de fonctionnement et de contractualisation. Cela suppose également de renforcer la professionnalisation de ces établissements.

Nous travaillons également sur le lancement d'opérations de type « contrat de partenariat énergie », ou sur d'autres types de financements innovants. Nous espérons lancer au moins trois ou quatre contrats énergie par an. Dans la précédente LPM, 6 ont été réalisés.

Nous avons également une réflexion sur la valorisation du patrimoine. Aujourd'hui, ou bien vous conservez votre bâti, ou bien vous le vendez. Si vous le louez, avec une autorisation d'occupation temporaire (AOT), le bénéfice de l'AOT revient au budget général. Nous avons un certain nombre de terrains ou d'emprises, dont nous n'avons plus besoin et que nous ne pouvons pas valoriser. En effet, pour ces derniers, il n'y a pas vraiment d'acheteurs possibles. Nous avons rencontré un certain nombre de grands groupes qui veulent se lancer dans des opérations concernant les énergies renouvelables. Nous réfléchissons à un dispositif d'appel d'offres ouvert, où nous pourrions apporter des terrains de 30 à 60 hectares. Nous souhaitons que le loyer de ces AOT revienne dans le budget de l'armée. En effet, nous avons un certain nombre de dépenses relatives à ces terrains, comme le gardiennage. Nous discutons actuellement avec Bercy sur ce point.

Enfin, des dispositions législatives sur la rationalisation du patrimoine, et notamment pour faciliter les cessions sont également prévues. Nous butons sur la dépollution pyrotechnique des terrains. Une disposition prévoit que nous puissions déduire du prix de cession le coût de dépollution, à partir d'une expertise réalisée conjointement par l'État et l'acquéreur. Aujourd'hui, nous avons des procédures de cessions ouvertes depuis plus de 10 ans, mais qui n'ont pas encore abouti, faute d'accord sur ces questions.

M. Christian Cambon, président. – Pouvez-vous faire un point sur la cession d'une partie du Val-de-Grâce ?

M. Jean-Paul Bodin, Secrétaire général pour l'administration. - Seront conservés par les Armées, la chapelle, le cloître - qui abrite le musée et l'école du Val-de-Grâce. Nous n'avons pas vocation à conserver l'hôpital – utilisé comme tel et qui a fermé il y a deux ans.

Ce dossier est suivi par le Premier ministre. Une consultation par la direction de l'immobilier de l'État, des ministères intéressés par cet immeuble est en cours. Un projet concernant le ministère de l'intérieur a finalement été abandonné. Il pourrait y avoir un projet concernant le ministère de la santé, pour différents établissements publics, et conçus avec des partenaires privés. A ce stade, nous n'en sommes qu'à la phase exploratoire. Le ministère des armées a indiqué qu'en cas d'abandon de cette emprise, il espère en récupérer 100 millions d'euros.

M. Christian Cambon, président. – Est-ce que la partie « hôpital » pourrait être conservée pour loger des militaires ? En effet, aujourd'hui, il reste très peu de logements pour le personnel militaire dans Paris. Or, les temps de transport pour l'opération Sentinelle, à partir des quatre forts de région parisienne, sont très importants.

M. Jean-Paul Bodin, Secrétaire général pour l'administration. - On peut se demander, compte tenu du prix du mètre carré dans Paris, s'il s'agirait d'une bonne utilisation.

Toutefois, à partir du moment où le ministère a indiqué que l'hôpital était fermé et qu'il n'avait plus besoin de l'emprise, nous sommes partis sur un autre schéma.

M. Christian Cambon, président. – Les conditions de vente de l'îlot Saint-Germain à la Mairie de Paris posent question. Le retour d'une cinquantaine de logements sur les 250 semble peu.

M. Jean-Paul Bodin, Secrétaire général pour l'administration. – L'acte de cession n'est pas encore signé. Il fait encore l'objet de débats.

M. Christian Cambon, président. – Le Sénat est depuis le début très attentif à ce dossier.

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure du programme 146. – La LPM affiche une volonté de faire de la défense européenne une priorité, en s'appuyant sur des coopérations renforcées avec nos partenaires européens. Cela impliquera un partage de connaissances. Nous auditionnons actuellement les industriels de l'armement. L'Allemagne s'est engagée à soutenir ses industriels. Mme Merkel a ainsi fait voter, il y a quinze jours, une aide de 1,5 milliard d'euros pour soutenir la construction de sous-marins allemands. Cela va renforcer la concurrence qui risque de menacer nos industriels dont l'export constitue la moitié, voire les deux-tiers de leurs activités. De quelle façon sont lancés les appels d'offre ? Le président Cambon a fait référence à une certaine rigidité. C'est également ce que nous entendons de la part des industriels se plaignant notamment de délais trop longs. Nos PME rencontrent également des problèmes pour pouvoir y répondre. Ces appels d'offre vont naturellement vers les moins-disants. Serait-il possible de revoir les cahiers des charges et les appels d'offres, afin de permettre dans un domaine relevant de la souveraineté nationale – tout en respectant le droit de la concurrence - à nos industriels de pouvoir proposer leurs produits à des armées qui en ont besoin. Avez-vous une réflexion sur ce sujet ?

Mme Christine Prunaud, rapporteure du programme 178. – Je me ferai également le relais de mon collègue Jean-Marie Bockel, actuellement retenu.

Nous regrettons que le rapport annexé ne comporte par le détail de l'affectation des effectifs supplémentaires au sein des services de soutien. Plus particulièrement, l'avenir des effectifs du service du commissariat des armées et du service de santé des armées nous inquiète. Nous avons insisté sur ce point l'année dernière lors de l'examen du budget 2018. Je ne comprends pas pourquoi, le commissariat des armées n'est pas plus mis en poste prioritaire. Certes, il y a eu un effort de fait, mais étant donné l'action du service de santé des armées, qui est essentielle pour la sécurité de nos hommes et femmes dans l'armée, j'aurai souhaité un effort budgétaire supplémentaire. En ce qui concerne le recrutement, je rappelle qu'entre 2014 et 2018, le service de santé des armées a vu le solde de ses effectifs décroître de 1 289 effectifs. La déflation, hors changements de périmètre, représente 8,5% de son format initial. Je suis frappée par une telle baisse d'effectifs. Je ne comprends pas qu'il y ait cette rationalisation de poste. J'espère que l'effort sera plus important qu'il n'est présenté.

Mon collègue Jean-Marie Bockel s'interroge sur le service du commissariat des armées. Ce dernier doit prendre une part essentielle dans l'amélioration des conditions de vie et de travail des personnels ainsi que pour les familles, dans le sens de plus grandes qualité, continuité et efficience du service rendu.

Vous êtes vous-mêmes en charge de nombreux sujets qui sont à la croisée des compétences du SCA. Je pense notamment aux procédures d'acquisition et de gestion des bases de défense. Pour autant, la liaison entre le SCA et les troupes qu'elles soient dans les bases de défense ou déployées, semble essentielle. Quelles évolutions, quelles restructurations sont prévues pour la prochaine LPM dans ce domaine ? Sommes-nous assurés que le SCA continuera d'exercer sa mission au plus près des hommes, là où il est efficace ?

M. Joël Guerriau. – Le projet de loi demande à l'article 15 une habilitation à prendre par ordonnance, des dispositions visant à renouveler, en les adaptant le cas échéant, les dispositions incitant aux départs des militaires et relatives à l'indemnité de départ volontaire des ouvriers de l'état. Un rapport d'inspection sur ce sujet était attendu pour le mois de mars. Qu'en est-il ? Quelles orientations en retirez-vous concernant les futures aides au départ ?

En outre, la transformation du ministère était l'un des points majeurs de la LPM précédente. Où en est-on de cette transformation ? Quels seront les prochains chantiers prioritaires ?

M. Gilbert Roger. – Comme vous nous l'avez indiqué, il est souvent difficile de prévoir les recettes des cessions immobilières. De ce point de vue, nous sommes satisfaits que votre budget soit basé sur des recettes réelles, et non sur des recettes exceptionnelles hypothétiques. Néanmoins, y-a-t-il des cessions possibles en 2018 ? Quels sont les montants de recette estimés ? En outre, Bercy vous reverse-t-il l'intégralité des recettes collectées à cette occasion ?

Le projet de loi prévoit la possibilité pour les militaires d'être des élus locaux. Nous n'y voyons pas d'inconvénient. Toutefois, je m'interroge sur la possibilité pour un militaire d'une armée d'un pays de l'Union européenne de pouvoir se porter candidat à une élection municipale. Il me semble important de vérifier ce point juridique.

M. Olivier Cadic, rapporteur du programme 129. – Dans le cadre de nos travaux sur le programme 129, nous avons étudié tous les aspects de la cybersécurité, au-delà de la seule ANSII. Un grand programme de cybersécurité ne peut être traité comme un programme A400 M. Il y a en effet, une accélération, une adaptation nécessaire aux évolutions technologiques qui ne peuvent être pensées dans un cadre trop rigide. Nous avons observé, lors de la réunion avec les opérateurs de la télécommunication, que les réquisitions éventuelles prévues à l'article 19 de la LPM pourraient avoir des conséquences financières très lourdes, qui n'étaient pas budgétées. Cela inquiète les opérateurs ; ils ne doivent pas avoir à en subir les conséquences.

Les personnes travaillant dans le domaine de la cybersécurité sont très sollicitées par le marché privé. Avez-vous un programme spécifique pour attirer les profils et les retenir ?

M. Rachel Mazuir. – Je souhaite compléter cette question : existe-t-il un programme décliné vers les différentes armes ? Certaines sont plus sensibles que d'autres. En outre, avez-vous des orientations par rapport aux personnels à mettre à disposition ?

Je trouve très inquiétant vos propos sur la nécessité de recruter 66 personnes par jour. Quels moyens sont mis en œuvre pour parvenir à cet objectif ? Y-a-t-il d'autres actions que des campagnes d'affichage ?

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Je souhaiterais revenir sur les dispositions législatives des articles 32 et 36. Elles vont supprimer 75 juridictions spécialisées, auxquelles participaient un magistrat, un médecin et un pensionné, et devant lesquelles étaient jugés les désaccords. Elles seront remplacées par des juridictions administratives de droit commun, qui ne prendront pas réellement en compte les spécificités du droit à réparation, et ses 100 ans de jurisprudence.

D'après les associations de blessés souhaitant le retrait de ces deux articles, il s'agit d'entorses à la règle de droit constant, et empêcherait l'actualisation du code des pensions militaires, d'invalidité et des victimes de guerre. Nos blessés attendent une reconnaissance de la Nation entière.

M. Robert del Picchia. – Où en est le logiciel Louvois ? Beaucoup de progrès ont été réalisés, mais cette question n'est toujours pas totalement éclaircie.

Mme Gisèle Jourda. – Le dispositif que vous proposez concernant les pensionnés fait intervenir un RAPO, avant de saisir le tribunal administratif. Je trouve que cette procédure est complexe et peut entraîner pour certains justiciables des difficultés pour exercer leurs droits. En effet, les délais sont très courts pour saisir le juge – on parle de deux mois – et ne prennent pas en compte les circonstances particulières de nos militaires, comme les OPEX, les mutations, ou les hospitalisations.

En outre, se pose la question du coût engendré par cette procédure. Tous les justiciables, y compris les résidents ultramarins, dépendront d'une seule commission nationale. Comment ces derniers pourront-ils financer un déplacement pour se rendre devant cette dernière ?

Enfin, je ne comprends pas le choix de ce véhicule législatif sur un sujet aussi sensible et qui touche le droit à réparation d'autant de personnes.

On présente le tribunal administratif, en cas d'échec du RAPO, comme étant la voie royale. Mais, quand on connaît l'engorgement des tribunaux administratifs et la baisse des effectifs à laquelle ils sont confrontés, on voit que les tribunaux administratifs n'arrivent pas à traiter leurs propres procédures. Aussi, je ne suis pas sûre que ce que vous proposez permettra de se prémunir d'une prochaine condamnation de la Cour européenne des droits de l'homme.

M. Pascal Allizard. – J'ai eu la possibilité de partager pendant deux jours le quotidien de sous-marinières en plongée. Une de leurs principales préoccupations est la prise en compte de leurs heures de plongée dans le calcul de leur pension de retraite. Pouvez-vous nous donner quelques éclaircissements ?

Enfin, au vu des échanges que nous avons eus ce matin sur la domanialité, il me semble intéressant d'approfondir cette thématique.

M. Jean-Paul Bodin, Secrétaire général pour l'administration. – Notre travail de relecture du droit communautaire pour revenir sur toute surtransposition répond aux inquiétudes des industriels. Nous avons inscrit dans la LPM toutes les mesures que nous avons trouvées jusqu'à présent. Il y a également un travail important à faire en matière réglementaire. Un décret est en préparation. C'est un sujet qui revient périodiquement dans les instructions de la Ministre lors du comité ministériel d'investissement.

En outre, en matière de marchés de défense et de sécurité, des procédures spécifiques différentes des marchés publics traditionnels ont été aménagées.

Un effort important est fait dans la LPM afin d'aider au financement de l'innovation. Ainsi, les crédits prévus pour les études amont augmentent sensiblement. En outre, dans le cadre de la modernisation du ministère, il est prévu de mieux s'organiser afin de capter les produits de l'innovation civile. Nous sommes ainsi en train de créer une structure de

pilotage de l'innovation, qui agira à la fois dans le domaine de l'armement, mais aussi des procédures, des réglementations

En 2008-2009, nous avons organisé la procédure de décision en matière d'armement. Auparavant, cette dernière relevait très majoritairement des armées et de la DGA, avec une très faible intervention de l'autorité politique. C'est la raison pour laquelle une procédure a été mise en place avec une validation par l'autorité politique des différents stades de déroulement du programme. Une réflexion dans le cadre de la modernisation de la conduite des programmes d'équipement est en cours. Il est possible que des étapes pour certains programmes soient trop détaillées. On pourrait réduire le temps de déroulement des programmes. Ce dernier a d'ailleurs un impact sur les coûts. Le délégué général de l'armement pourra vous apporter plus d'informations. Ces propositions se traduiront par des aménagements juridiques.

Dans le rapport annexé, il n'y a pas de ventilation des effectifs par armée ou par type de structure. En effet, la répartition n'est pas encore tout à fait arrêtée. En outre, nous avons préféré indiquer les priorités d'affectation : la cyberdéfense, l'innovation, la protection des unités, le soutien aux exportations. Ainsi, des évolutions à la baisse des effectifs du service du commissariat des armées et du service de santé des armées sont à prévoir. Certes, il y a eu une diminution de 1289 personnes au sein du service de santé. Toutefois, il ne faut pas oublier que ce service a connu une réorganisation très importante de son dispositif. Auparavant, le SSA disposait de huit hôpitaux totalement autonomes. Il n'en aura plus que quatre, les autres étant en train de s'associer avec des hôpitaux civils. Ainsi, l'hôpital militaire de Bordeaux Robert Picqué est en train de s'associer avec un hôpital privé géré par la fondation Bagatelle. Ce nouveau centre hospitalier va regrouper des éléments du service de santé des armées et des éléments privés. Notre ministère apporte certains éléments, comme le service des urgences, ou la médecine spécialisée destinée aux personnels militaires. Mais sur un établissement hospitalier militaire qui comportait environ 1 000 personnes, ils ne seront plus que 240 du SSA à y travailler.

Cette réorganisation est indispensable compte tenu de la trajectoire des effectifs, et ne fait que refléter la baisse subie par l'ensemble des armées entre 2008 et 2014. A partir du moment où les effectifs de militaires en opérations diminuent, les effectifs de soutien doivent également diminuer. De nombreux régiments et bases aériennes ont été fermés entre 2008 et 2014. Dans le cas contraire, le ratio soutenant/soutenu serait totalement disproportionné. Cette diminution du nombre de personnes dans le service de santé traduit également une évolution des structures. Vous avez désormais des centres médicaux des armées regroupant des médecins et organisant leur travail. La chaîne d'approvisionnement a été revue. Nous avons deux écoles pour former nos médecins. Il n'y en a désormais plus qu'une. De même, notre école de personnels infirmiers a été rapatriée de Toulon vers Lyon.

Nous portons une grande attention au service de santé, car nous sommes confrontés à des difficultés en raison du départ de nos médecins. Aussi, des mesures sur le statut du médecin sont prévues, notamment concernant le paiement des gardes. Un médecin militaire doit être disponible en tout temps et en tout lieu. Dès lors, ses gardes ne sont pas payées. Nous sommes en train de préparer un texte avec le Ministère de l'action et des comptes publics pour pouvoir remédier à cette situation. Nous souhaitons également faciliter le recours à la période de réserve pour nos médecins, afin de faciliter l'accompagnement de leur vie personnelle. Un effort important de recrutement de médecins civils contractuels est également en cours. Plus de 100 doivent être recrutés en 2018.

M. Christian Cambon, président. – Ce service a été fortement touché par la baisse des effectifs. Seuls 47 postes ont été créés l'année dernière, et on parle de 300 dans les années à venir. Or, nos médecins militaires sont très inquiets. Leurs conditions de travail sont très dures, notamment en OPEX.

M. Jean-Paul Bodin, Secrétaire général pour l'administration. – En ce qui concerne l'organisation des bases de défense, une réflexion est en cours sur le maintien de ces 51 bases. En 2015, le périmètre des zones de défense a changé. On a ainsi créé une zone de défense à Marseille. On essaye de faire coïncider la cartographie des zones de défense et celle des bases de défense. Aujourd'hui, une base de défense comme celle de Montauban-Agen est à cheval sur la zone de défense de Bordeaux et celle de Marseille. Nous essayons de clarifier la situation pour l'officier général de zone de défense.

Nous menons également une réflexion sur la manière de maintenir une structure de contact auprès des unités dans chaque base de défense. Notre but est de renvoyer un certain nombre de tâches administratives sur des groupements de soutien un peu plus grands. La question du maintien d'antennes se pose également. Le CEMA souhaite que lorsqu'un régiment se trouve dans une ville qui n'est pas la ville siège de la base de défense, l'on puisse avoir une antenne suffisamment importante afin de répondre immédiatement à l'ensemble des besoins de ce régiment. Au final notre travail se fait dans deux directions : un regroupement des moyens pour les fonctions administratives, et le maintien d'une structure de contact auprès des unités.

Nous ne disposons pas encore du rapport de l'inspection général des finances et du contrôle général des armées sur les dispositifs d'aides au départ, qui doit nous permettre d'évaluer ce dispositif.

16 grands chantiers de transformation du ministère sont prévus. Les deux principaux concernent la conduite des programmes d'armement et le maintien en condition opérationnel (MCO). Une réflexion est également en cours sur l'organisation de l'administration centrale, et notamment sur la manière de pouvoir économiser des effectifs, afin de pouvoir les redéployer vers les unités de terrain. Je ne suis pas sûr que nous ayons tiré tous les enseignements du regroupement des services à Balard.

Si la prévision des recettes dues à des cessions immobilières à Paris est aléatoire, on estime les recettes de cession en province de 40 à 50 millions d'euros par an. Bercy nous restitue l'intégralité de ces sommes, comme cela est indiqué dans le rapport annexé.

Il existe de très fortes tensions sur le recrutement des métiers de la cyberdéfense. Nous faisons appel à des contractuels. C'est la raison pour laquelle nous négocions avec le contrôleur budgétaire des rémunérations adaptées. Un comité de famille professionnelle a été mis en place, réunissant la direction des ressources humaines et les différents employeurs concernés. Il s'agit d'avoir des idées de l'évolution des besoins en termes de compétences et d'effectifs, afin de pouvoir négocier avec le CBCM et en interministériel. Ces sujets ne sont pas propres à la défense. C'est la raison pour laquelle, le délégué interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (DINSIC), en partenariat avec la direction du budget et celle des ressources humaines du ministère des armées pilote cette question. Nous avons réussi à bâtir, pour les métiers de l'information et de la communication, des grilles de recrutement de contractuels, afin d'éviter une concurrence entre ministères, voire une concurrence entre services d'un même ministère. Il en est de même en matière de renseignement.

En matière de recrutement, nous participons à tous les salons professionnels. Par ailleurs, nous allons engager une campagne de recrutement des personnels civils de la défense.

En ce qui concerne les pensions militaires et d'invalidité, il me semble que certains arguments utilisés sont inexacts. Il me paraît important de faire beaucoup de pédagogie sur ce point. La durée moyenne de la procédure actuelle est de deux ans. Selon les statistiques du Conseil d'Etat, la durée moyenne d'un jugement au tribunal administratif est de 7 mois. Le juge administratif ne défend pas l'administration, mais applique le droit. Or, en l'occurrence, le droit appliqué est le droit administratif, car c'est le conseil d'Etat qui est compétent en cassation. En outre, le code des pensions militaires et d'invalidité vient d'être entièrement refait en partenariat avec les associations, dans le cadre d'une commission présidée par un magistrat de l'ordre administratif. Aujourd'hui, nous n'arrivons pas à réunir les tribunaux des pensions. Si on veut changer le système, c'est parce que l'on fait le constat que cela ne marche pas. Nous avons été condamnés deux fois – en 2003 et en 2007 – en raison des délais de jugement trop longs.

En outre, au sein du ministère, il y a actuellement 2 000 recours de militaires examinés par an, et cela depuis près de 15 ans. On sait ainsi comment fonctionne le RAPO. On crée une commission spécialement adaptée au sujet. Il y aura un médecin et un représentant des pensionnés. Le pensionné pourra être assisté par un avocat, par un médecin ou un membre de sa famille. Il est également prévu qu'un représentant du CEMA soit présent, car le militaire a été blessé en opération. Est-il normal qu'aujourd'hui il y ait de tels délais pour traiter les demandes de pensions ?

10 millions d'euros sont consacrés chaque année à la consolidation du logiciel Louvois. La bascule de la marine dans Source solde est prévue début 2019. Cette dernière se fera lorsque nous aurons toutes les garanties pour le faire. Des décisions seront vraisemblablement prises à l'automne. Nous avons multiplié la période de solde en double, qui est plus longue que ce qui nous a été recommandé. Elle a été précédée par une période de présolde doublonnée. Au final, le dispositif de test se déroulera sur une période de presque 10 mois. Mais la complexité de notre réglementation rend l'élaboration du dispositif difficile pour l'industriel.

M. Christian Cambon, président. – Il me paraît essentiel de prévoir un temps d'expérimentation suffisamment long.

M. Jean-Paul Bodin, Secrétaire général pour l'administration. – Cela est prévu. Nous avons fixé des critères de bascule rigoureux. Nous prenons le maximum de précaution et nous préférons prendre notre temps.

La prise en compte des heures de plongée des sous-marinières rejoint l'ensemble des questions relatives à l'évolution du régime de retraite... Il faut que les conditions d'emploi de nos personnels soient prises en compte sinon. Il y a un risque de vieillissement de nos armées, comme ont pu le connaître d'autres armées européennes.

La réunion est close à 12 h 40.

Mardi 17 avril 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 17 heures.

Situation au Levant et au Moyen-Orient - Audition de M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 18 h 30.

Mercredi 18 avril 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 35.

Mission « Barkhane-G5 Sahel » - Communication

M. Christian Cambon, président. – Mes chers collègues, nous venons vous rendre compte de notre mission auprès de l'opération Barkhane, principale OPEX française, où 4 500 soldats français sont déployés, pour un coût de 600 millions d'euros par an. 21 soldats français ont laissé leur vie sur le sol malien depuis 2013, et je veux commencer par leur rendre hommage, comme nous l'avons fait à Bamako dans le jardin de l'ambassade de France, devant le monument où sont inscrits leurs noms, Depuis le premier, le lieutenant Damien Boiteux, du 4^e RHFS, mort le 11 janvier 2013. Nous n'oublions pas non plus les blessés. J'ai visité l'hôpital de Gao et j'ai mesuré la gravité des blessures infligées par les engins explosifs : membres arrachés, amputations... Nous avons aussi une pensée pour notre compatriote, la septuagénaire Sophie Pétronin, détenue en otage depuis le 24 décembre 2016.

Nous nous sommes donc rendus, avec MM. Cigolotti et Poniowski, au Niger et au Mali, du 12 au 15 mars ; je regrette la défection de notre collègue socialiste qui n'a finalement pu se joindre à nous.

Pourquoi cette mission ? On ne peut qu'être frappé à la fois des succès tactiques de Barkhane, qui sont réels : après une vaste opération le 14 février tuant plusieurs dizaines de grands chefs terroristes, une trentaine de terroristes a été tuée la semaine dernière ; succès en décalage total avec l'impasse politique dans laquelle semble embourbé l'accord de paix au Mali, à quelques mois des élections présidentielles qui doivent se tenir en juillet-août prochains.

Nous revenons avec un message assez clair et assez pessimiste : malgré les succès de nos forces armées sur le terrain, malgré une mobilisation sans équivalent de la communauté internationale, seule une solution politique malienne pourra stabiliser le Sahel. Barkhane est évidemment impuissante à faire surgir cette solution politique. Or, la mise en œuvre des accords d'Alger de 2015 est au point mort et l'insécurité se propage vers le centre du pays. Je commencerai par évoquer Barkhane, puis Olivier Cigolotti parlera de la situation au Niger, et Ladislas Poniowski évoquera la situation du Mali.

L'opération Barkhane a pris le 1^{er} août 2014 le relais de SERVVAL, lancée en janvier 2013. Le Parlement n'a d'ailleurs pas été consulté sur cette « régionalisation » de SERVVAL : notre commission a déjà dit dans un récent rapport sur les OPEX qu'elle regrettait que l'article 35 de la Constitution n'ait pas été plus rigoureusement appliqué.

Barkhane a une emprise régionale sur la bande sahélo-saharienne, à partir de trois bases principales :

- au Niger : Niamey est le point d'entrée central de l'opération, et accueille aussi les drones et un détachement aérien d'avions de chasse et de transport ;
- au Tchad : Ndjamena héberge l'état-major de l'opération, commandée par le général Bruno Guibert ;
- au Mali : le volet terrestre comprend environ un millier de militaires répartis entre différents détachements (à Kidal notamment) s'appuyant principalement sur la plateforme opérationnelle-désert de Gao.

Les missions de Barkhane sont gigantesques : lutter contre le terrorisme dans un territoire grand comme l'Europe, faire émerger la force conjointe G5Sahel, soutenir les forces armées maliennes, soutenir la MINUSMA.

Barkhane cohabite au Mali avec : la MINUSMA, l'opération de maintien de la paix des Nations unies, (13 000 hommes, 1 Md\$/an), EUTM-Mali, l'opération européenne de formation des forces armées maliennes, (600 personnels de 27 nations, 33 millions d'euros sur 2 ans), la force africaine conjointe G5 Sahel, qui mène des opérations 50 km de part et d'autre des frontières, et les armées nationales. Barkhane joue dans ce dispositif complexe un rôle central d'organisateur et de fédérateur.

Les moyens de Barkhane sont impressionnants (4 500 hommes, 21 hélicoptères, 370 blindés, 330 véhicules légers, 8 avions de chasse, 8 avions de transport, 5 drones, sur 14 sites, avec une « logistique d'archipel » dans un milieu très abrasif). Barkhane a su s'adapter suivant 5 axes pour accroître son effet : plus d'agilité, plus de liberté de manœuvre, du renseignement utilisé en boucle plus courte, occuper plus longtemps le terrain, promouvoir le développement dans une approche globale, en apportant des services à la population : puits, ponts, kits pour les écoles...

Nous avons recensé les besoins en équipement de Barkhane en vue de la LPM : ils portent essentiellement sur : les liaisons en vol pour les hélicoptères Tigre, les hélicoptères lourds, les véhicules de type quad/pick up pour la mobilité, les IMSI Catcher pour l'écoute des GSM, la biométrie, la capacité « drones ».

Le potentiel militaire des groupes terroristes est désormais réduit, grâce à un effort très soutenu du renseignement. Ils n'ont plus de sanctuaire. Mais l'insécurité s'est propagée dans le centre. Au nord du pays, des attaques ont lieu sur les postes éloignés de la MINUSMA, qui paye un tribut lourd en blessés et tués.

Si l'emprise de Barkhane s'étend sur plusieurs pays, l'épicentre des opérations est au Mali. Sabre, les forces spéciales, basées à Ouagadougou, agissent essentiellement dans le Nord par opérations « coup de poing » sur du renseignement, parfois avec l'appui de Barkhane, qui se concentre sur la boucle du Niger élargie : de Menaka à Gao, notamment le long des « routes » nationales 17 et 20. Les opérations « Koufra », Koufra 1, Koufra 2,

Koufra 3, s'enchaînent et inscrivent la présence de Barkhane sur le terrain dans la durée. Une opération Koufra c'est, pendant 4 semaines sur le terrain, 160 véhicules en colonne sur 10 km, 700 hommes, des hélicoptères, une couverture aérienne...

En ce moment, Koufra 3 frappe dans la zone de l'EIGS, l'Etat Islamique Du Grand Sahara, affilié à Daech, qui avait monté l'embuscade de Tongo –Tongo où 4 soldats américains sont morts en octobre 2017. Les conditions climatiques extrêmes et le terrain hostile mettent les équipements et les hommes à rude épreuve.

Les forces armées maliennes sont systématiquement associées à ces opérations. Le but est de leur permettre de s'autonomiser, de monter en puissance, pour mener à bien, progressivement, leurs propres opérations.

En ce qui concerne la participation européenne, elle s'est améliorée puisque les Allemands ont un contingent de plus de 800 soldats dans la MINUSMA, co-localisés avec nos troupes à Gao, où sont aussi présents les Pays-Bas, un détachement de l'armée de l'air allemande opère à Niamey deux Transall et une unité médicale ; 23 états-membres participent à la mission de formation des forces armées maliennes, EUTM Mali, commandée par un Espagnol. L'Italie s'implante au Niger. L'Union européenne soutient financièrement la force G5 Sahel. Trois hélicoptères lourds Chinook britanniques sont attendus prochainement à Gao. De manière générale, il y a une prise de conscience que la stabilité du Sahel n'est pas une « marotte française ». J'ai échangé hier avec le Premier ministre canadien, M. Justin Trudeau : le Canada va fournir un effort important pour la MINUSMA.

L'Union européenne s'est en effet mobilisée depuis 2013 pour reconstruire une armée malienne qui s'est littéralement débandée face aux terroristes. L'opération EUTM Mali dispense formation et conseil afin de contribuer à la restauration des Forces Armées Maliennes (FAMa). La France n'y participe qu'au sein du pôle « Conseil » (avec 12 personnes). La mission est dans son 3^e mandat, élargissant sa zone de travail jusqu'à Gao et Tombouctou avec un nouveau mode d'action décentralisé au niveau des régions militaires. Un 4^e mandat sera défini en mai 2018.

Le pôle « Formation » de Koulikoro a entraîné 8 bataillons maliens, soit 12 000 hommes, afin de permettre leur engagement opérationnel. Différents cours sont assurés sur l'autorité et l'exemplarité, le respect du droit humanitaire, et surtout la formation de formateurs, pour aider à l'autonomisation des militaires maliens. La mission européenne souffre de plusieurs handicaps :

- l'insuffisance en nombre de francophones impose le recours aux traducteurs, qui ne facilitent pas la meilleure compréhension entre tous les acteurs, mais EUTM a appris à « faire avec » ;

- EUTM n'a pas de partenariat avec les écoles de sous-officiers, qui sont le maillon faible de l'armée malienne et un élément tout à fait central de la reconstruction de l'armée : apprendre aux Maliens à faire une LPM c'est bien, former leurs sous-officiers, ce serait mieux !

- Surtout, alors que 70 % de l'armée de Terre malienne est passée par EUTM, les Maliens n'assurent aucun suivi des formés, et éparpillent les stagiaires au lieu de les projeter en unités constituées, alors même que les stages de 5 semaines de formation ont créé le minimum de cohésion qui fait si cruellement défaut à leurs unités.

EUTM a besoin de notre soutien : il n'y a pas d'autre solution que de reconstruire l'armée malienne, sans se décourager, même si on a parfois l'impression d'arroser le sable.

Il en va de même de la MINUSMA, qui n'a évidemment pas l'efficacité de Barkhane. Elle n'est pas vécue au Mali comme essentielle pour assurer la sécurité et concourir à la paix. Prenons garde au « MINUSMA bashing », complaisamment véhiculé par les Maliens, à l'heure où le Conseil de sécurité de l'ONU fait une revue stratégique de cette opération de maintien de la paix, et qu'il va falloir demander aux membres de l'ONU de payer la facture -1Md de dollars par an, dont la France ne paie que 6 % environ !-. La revue stratégique conduite fera ses recommandations en mai, pour un renouvellement du mandat en juin.

Je rappelle combien la France s'est battue pour obtenir le déploiement de la MINUSMA, Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali, en 2013. Son mandat comporte une dimension militaire mais aussi civile, centrée sur l'appui à la mise en œuvre du processus de paix.

BARKHANE est très claire : nous avons besoin de la MINUSMA. Tout retrait au Nord, aujourd'hui occupé par la MINUSMA, s'assimilerait à un succès idéologique et de territoire pour les groupes terroristes et leur permettrait de se renforcer au Centre (car les donneurs d'ordre sont principalement localisés au nord et coordonnent les éléments présents dans le Macina).

Savez-vous aujourd'hui quel est le seul moyen de rallier Kidal depuis Bamako ? « Air MINUSMA » !!! De plus, la MINUSMA est déployée non seulement au Nord (Kidal, Tessalit, Aguelhoc), à l'Est (Gao, Ménaka, Ansongo) mais surtout au Centre (Tombouctou, Mopti, Sévaré), où ne va pas Barkhane.

S'agissant du processus politique, la MINUSMA est chargée de la mise en œuvre du processus de paix et de la bonne tenue des élections. Rôle que ne peut évidemment tenir Barkhane.

Les contingents de la MINUSMA comprennent des éléments venus du Niger, du Burkina Faso, du Sénégal et du Bangladesh, les éléments logistiques étant assurés essentiellement par le Togo, la Chine et le Nigéria. Nous avons fait le point avec les chefs de la MINUSMA et notamment le Général belge Deconinck, Commandant de la Force. Ils ne nous ont pas caché que MINUSMA manque de ressources, puisque son plafond de 13 000 hommes n'est pas atteint, et que, chaque contingent apportant son matériel, il manque 200 véhicules, des drones, des hélicoptères... La MINUSMA est insuffisamment protégée, en particulier contre les engins explosifs, d'où un effort pour réduire son empreinte logistique et sa vulnérabilité. Son auto-protection consomme trop de ses ressources.

A notre avis, la revue stratégique en cours doit permettre de la consolider.

Je rappelle que le mandat renforcé de la MINUSMA est le plus « robuste » des opérations de maintien de la paix, au rebours de la culture « casques bleus » de l'ONU, avec une mission ambitieuse de « prévenir et contrer » les menaces asymétriques. La MINUSMA déplore plus de 150 morts depuis son lancement, dont 9 depuis janvier 2018.

Évidemment, la MINUSMA a des défauts :

- elle ne protège pas assez les populations civiles ; reste confinée dans ses bases ;

- ses contingents sont inégaux : les contingents africains, qui sortent le plus, sont insuffisamment préparés, formés et équipés ; ses contingents européens, les mieux équipés, ont parfois des restrictions d'emploi nationales qui les limitent ;
- elle manque de capacités de renseignement. Pour autant, nous en avons besoin.

M. Olivier Cigolotti. – Le Niger est souvent présenté comme le « petit frère » du Mali, dont il partage les difficultés : explosion démographique, pauvreté, trafics, impact du dérèglement climatique, diversité ethnique. Avec une difficulté particulière liée au trafic de migrants depuis la corne de l'Afrique et l'Afrique sub-saharienne et vers la Libye. Pourtant, son action résolue pour la sécurité (il y consacre 17 % de son budget) et pour la lutte contre les migrations, l'intégration plus réussie des populations du Nord contraste avec la situation au Mali. Le Niger a connu à partir des années 90 les mêmes rébellions Touareg que le Mali, qu'il a beaucoup mieux gérées. Le brassage volontariste, mené dès l'indépendance, a porté ses fruits. Depuis l'arrivée au pouvoir du Président Issoufou, le Premier ministre, que nous avons rencontré, est touareg (Brigi Rafini). Les revendications du Nord ont été calmées par un accord de paix en 2008 qui a mis fin à la rébellion de 2007.

Le Niger est écartelé entre plusieurs fronts terroristes, celui de la zone des trois frontières (Mali, Burkina Faso, Niger) contre lequel lutte Barkhane, et le front de Boko Haram, à Diffa, près du lac Tchad, où la situation humanitaire est catastrophique.

Le Niger est, avec le Tchad, un des meilleurs alliés de la France dans la région sur le plan de la sécurité. Il s'est engagé en faveur du règlement de plusieurs crises, avec l'envoi de casques bleus en Côte d'Ivoire de 2004 à 2015, puis en Centrafrique et en Haïti. Au Mali, il déploie aujourd'hui près de 900 casques bleus et participe au comité de suivi de l'accord d'Alger.

Niamey est vraiment moteur dans l'émergence de solutions de sécurité régionales. Il a cofondé la force multinationale mixte, la FMM, contre Boko Haram avec le Tchad, le Nigéria et le Cameroun. Il a été moteur dans le lancement du G5 Sahel.

Nous nous sommes entretenus avec plusieurs ministres et avec le Premier Ministre, qui nous a fait part de la reconnaissance du Niger envers la France pour son appui. Nous avons mesuré la profondeur de notre relation stratégique : je cite le Premier Ministre du Niger « on se comprend », « vos soldats sont admirables ».

On ne peut donc se féliciter que, malgré ses maigres moyens, le Niger ait pris la présidence de la force conjointe du G5 Sahel.

Créée en février 2014, la force conjointe G5 Sahel est une force transfrontalière, rassemblant le Niger, le Tchad, la Mauritanie, le Mali et le Burkina Faso, qui prévoit d'abord une force frontalière à terme d'un bataillon par État. Le principe est de pouvoir entrer sur 50 km à l'intérieur du pays voisin, le long de trois fuseaux : fuseau centre, fuseau est, fuseau ouest. C'est le fuseau centre qui est le plus actif et nous avons visité son PC à Niamey qui nous a fait bonne impression.

Le « fuseau centre », c'est une zone de deux fois 50 km le long des 1 800 km de frontière entre le Mali le Niger et le Burkina Faso, soit 180 000 km². 650 soldats nigériens constitueront la force conjointe qui devrait atteindre sa pleine capacité sous peu.

Deux opérations ont déjà été conduites : HAW BI en octobre, PAGNALI en janvier, toutes deux avec le soutien de Barkhane.

Chacun sait la part très importante que la France a prise dans sa constitution, depuis 2015. D'abord en faisant adopter deux résolutions à l'ONU, en organisant sous présidence française du conseil de sécurité un débat sur ce sujet en présence de notre ministre, puis avec une réunion internationale le 13 décembre à la Celle-Saint-Cloud, avec enfin un soutien à la conférence des donateurs à Bruxelles en février... C'est désormais une priorité franco-allemande, qui correspond pleinement à l'idée d'une prise en charge de leur sécurité par les Africains.

Les Etats-Unis, réticents, n'ont annoncé qu'un soutien annuel à hauteur de 60M\$, car ils préfèrent agir au Niger en bilatéral, avec un exercice dit « Flintlock 2018 » actuellement en cours. Mais la force conjointe a pu obtenir le soutien de principe, sous la forme d'un appui logistique et opérationnel, de la MINUSMA.

Évidemment la Force Conjointe est un outil puissant pour l'avenir. Mais il ne faut pas non plus perdre de vue que le G5 s'appuie aujourd'hui sur des armées nationales parmi les plus faibles au monde. On ne peut pas en attendre des miracles dans l'immédiat.

Je souligne deux fragilités :

- la force conjointe est survalorisée sur le plan politique ; or elle mettra des années à atteindre une véritable efficacité opérationnelle ; si le Niger et le Tchad sont partants, la Mauritanie pour ne pas la citer est un frein réel ; il ne faut pas croire en France que c'est un « ticket de sortie » à court terme pour Barkhane ;

- son financement est assuré pour l'instant, à la suite de la conférence de février à Bruxelles qui a dégagé 410 millions d'euros de promesses de dons, mais sur une base seulement annuelle. Il lui reste à faire ses preuves sur le terrain, donc à faire des opérations, or aucune n'est planifiée à court terme.

Lors de nos entretiens politiques au Niger et au Mali, nous avons abordé la question de l'Algérie. Il suffit de regarder une carte pour comprendre que rien ne se règlera au Sahel sans l'Algérie. On ne peut pas concevoir la paix et la stabilité de cette immense région sans l'Algérie dont l'armée compte 3 000 000 d'hommes. L'Algérie qui a elle-même dû faire face, dans les années 1990, à la terreur islamiste : ce sont les « années de plomb », avec 100 000 morts. Elle a payé un lourd tribut au djihadisme. Sa frontière avec le Mali est longue de 1 200 km.

L'Algérie a joué un rôle positif quand elle a autorisé le survol de son territoire par des avions de guerre français, quand elle a livré de l'essence, quand elle a parrainé les accords d'Alger en 2015. Mais elle est aujourd'hui en arrière de la main, et c'est une préoccupation forte.

Pourtant pas plus l'Algérie que la France ne souhaitent que les troupes françaises s'éternisent dans la bande sahélo-saharienne. Il faut donc travailler à une collaboration plus active avec l'Algérie. Les chefs terroristes neutralisés le 14 février dernier étaient à 900 m de la frontière algérienne...

L'Algérie joue un rôle ambigu pour la mise en œuvre de l'accord de paix dont elle est pourtant garante. Au-delà de la collaboration de façade sur le dossier malien, certains se

demandent quel est son engagement réel pour le retour de la stabilité politique et la lutte contre le terrorisme.

M. Ladislas Poniowski. – Presque trois ans après sa signature en août 2015, par le gouvernement malien et les « groupes armés signataires », la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation n'a pas avancé d'un pouce.

Dans cet accord de paix, les ex-rebelles renonçaient officiellement à leurs revendications d'indépendance du nord du Mali et un processus de désarmement –c'est essentiel !- était prévu. Des autorités intérimaires régionales et des Mécanismes opérationnels de Coordination (les « MOC ») devaient amorcer le retour de l'État malien dans le nord du pays. La décentralisation devait, en contrepartie, mieux prendre en compte les aspirations du Nord du pays.

Mais rien n'avance. Les armes sont toujours bel et bien là, les services publics et l'administration ne sont pas revenus ! Côté révision constitutionnelle, un projet a été finalement retiré. La « Conférence d'Entente nationale » n'a rien donné ; des « chronogrammes » et autres « feuilles de route » successifs ont été publiés, jamais respectés. Serviraient-ils d'alibi à l'inaction pour permettre de gagner du temps ?

La réforme de décentralisation suscite des crispations ; s'agissant de la démobilisation des combattants, le seul « MOC » actif, celui de Gao, a fait l'objet d'une attaque terroriste qui a cassé la dynamique ; or cette question est cruciale pour l'intégration des ex-combattants dans une « armée reconstituée » véritablement malienne.

Par ailleurs, l'Etat malien est encore absent d'une partie du nord du Mali, notamment à Kidal, malgré la visite récente très symbolique du Premier Ministre Maïga.

À Bamako, si le Président Keïta et le ministre des affaires étrangères ont défendu auprès de nous le processus de paix, le contexte des élections présidentielles n'est pas favorable.

De leur côté, les mouvements signataires ne nous ont pas donné non plus l'impression de vouloir jouer pleinement le jeu de l'accord de paix. C'est à se demander si les représentants de ces mouvements que nous avons rencontrés à Bamako ne donnent pas le change à la communauté internationale, tandis que dans le nord du Mali, les « affaires » continuent comme avant. Chacun connaît dans le nord du Mali le poids des trafics, de drogue en particulier.

Barkhane s'appuie sur du renseignement humain pour son action. Mais la frontière est parfois floue entre les terroristes et les autres...

Nous voyons bien le piège pour Barkhane à ce qu'on laisse s'enliser ce statu quo ! Que peut faire la France ?

L'Accord de paix reste la solution : il n'existe pas d'alternative à l'heure actuelle même si les acteurs n'ont pas l'air très engagés dans sa mise en œuvre

La situation sécuritaire se dégrade rapidement dans le centre du Mali. En 2013, les terroristes étaient à Kona, à 400 km de Bamako, aujourd'hui ils sont à 100 km !

Suite à la pression mise sur eux par Barkhane dans le Nord du pays, les groupes terroristes ont changé de stratégie en tentant de s'enraciner dans de nouvelles zones (le centre et sud-est) où ils profitent de l'absence de l'État et des forces internationales et exploitent la pauvreté et les frustrations de la jeunesse : 50 % de la population malienne a moins de 16 ans et le pays est parmi les plus pauvres du monde.

Sous l'impulsion de Iyad Ag Ghali, les groupes terroristes du nord du Mali ont fusionné en mars 2017 au sein d'un nouveau « Rassemblement pour la victoire de l'islam et des musulmans (RVIM) ».

La situation sécuritaire est aujourd'hui très préoccupante dans le centre. Deux groupes terroristes, majoritairement composés de Peuls, y sont particulièrement actifs : la Katiba Macina d'Ansar Eddine et Ansar-ul-Islam, qui agit de part et d'autre de la frontière entre le Mali et le Burkina Faso. En deux ans, les attaques quasi-quotidiennes et meurtrières ont répandu un climat de terreur parmi les populations.

Les différentes tentatives de l'État pour reprendre pied dans cette zone considérée comme le « verrou vers Bamako » ont jusqu'ici été un échec et la situation menace de dégénérer. Face à cela, le gouvernement malien a lancé, en mars dernier, un programme de sécurisation des régions du centre du Mali alliant les aspects sécuritaires, de développement et de rétablissement de l'administration, et une opération militaire, l'opération DAMBE.

Il est difficile d'évaluer le résultat de cette action ; des soupçons d'exactions sur la communauté peule pèsent sur les forces armées maliennes. L'État malien a jusqu'à présent été incapable d'apporter les services publics à la population dans la région centre. Je suis tenté de dire que les opérations des forces armées peuvent même être contre-productives si elles aggravent la situation en renforçant la méfiance des populations envers les autorités.

Le tourisme faisait vivre le centre du Mali ; il s'est effondré. D'après l'UNICEF, 400 écoles ont été fermées dans le centre. Elles ne sont toujours pas réouvertes et la justice n'est pas rendue. Aucun dialogue politique entre les différentes communautés n'est à ce stade engagé. Dans ce contexte, la bonne tenue des élections présidentielles de juillet 2018 est un véritable défi.

D'une façon générale, le Mali, d'une superficie de deux fois celle de la France, avec 7 000 kilomètres de frontières avec sept pays, dispose des forces de sécurité limitées : 7 000 policiers (environ 140 000 en France) ; 5 000 gendarmes (environ 100 000 en France) et 5 000 gardes nationaux. Comment tenir l'ensemble du territoire ?

Notre commission l'a dit plusieurs fois : la clé de la stabilisation c'est le développement économique et social. Nous avons eu au Mali de nombreux entretiens avec les acteurs du développement.

Le Mali bénéficie d'une implication considérable des bailleurs internationaux. La Conférence de Bruxelles de mai 2013 avait prévu 3,3 milliards d'euros d'aide sur 2013-2014 ; et l'engagement s'est maintenu au même niveau par la suite.

Le Mali est un des 16 pays prioritaires de l'aide publique au développement française. Entre 2013 et 2017, la France a engagé 473 M€ pour le Mali dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, de l'agriculture, du développement rural, des services sociaux de base, de la santé, de l'éducation (65 % de la population est illettrée)...

Nos entretiens avec les acteurs de l'aide au développement ont mis en évidence deux réalités contradictoires :

- D'abord, il y a une vraie priorité politique en franco-allemand avec « l'Alliance pour le Sahel », pour des projets rapides, efficaces, dirigés sur le nord, sur le centre, et nos équipes sont pleinement mobilisées ;

- Mais les ministères sectoriels maliens ne s'impliquent pas, il n'y a aucune coordination ministérielle, pas de véritable planification.

La dégradation de la situation sécuritaire est un vrai obstacle : un diplomate de l'UE à Bamako nous a ainsi donné l'exemple de la construction de la route de Tombouctou vers le Nord du Pays, chantier mobilisant 800 personnes, arrêté par des attaques terroristes. Un barrage a été détruit avant sa mise en service. Les djihadistes veulent évidemment exclure les bailleurs du Nord, pour être les seuls à apporter des services à la population. L'AFD arrive après de très grands efforts à un taux de décaissement au Mali qui est seulement de la moitié de son taux habituel.

Heureusement nous avons des succès, des projets emblématiques comme la station de traitement des eaux de Kabala, qui apportera l'eau potable à un million de Bamakois, la moitié de la population de la capitale, ou l'hôpital régional de Mopti/Sévaré.

Le niveau de vie des populations reste très bas puisque 50 % de la population vit sous le seuil de pauvreté. Avec 6,9 enfants par femme, et 55 % des femmes mariées avant l'âge de 18 ans, ce pays double sa population tous les 18 ans. Il est classé aux tout derniers rangs en termes d'indice de développement humain. Le changement climatique le touche de plein fouet et les secteurs de l'éducation et de la santé sont dans des états très préoccupants.

M. Christian Cambon, président. – En conclusion, nous avons une analyse plutôt pessimiste sur l'écart entre succès militaires et impasse politique. A quatre mois du scrutin présidentiel au Mali, le bilan du Président IBK, sur qui la France a misé en 2013, est décevant.

Pire, pour une bonne partie de la classe dirigeante malienne et de la population, la France est considérée comme un gêneur. Les parlementaires maliens que nous avons rencontrés n'ont pas hésité à critiquer l'action de notre pays. Ils entretiennent le fantasme d'une France ayant un agenda caché dans le nord du Mali ! La motivation principale de la France serait d'assurer sa mainmise sur les ressources naturelles dont le nord du Mali regorgerait soi-disant !

Le fond de notre analyse c'est qu'il n'y a pas d'Etat. Dans le centre, quand les écoles ferment, elles sont remplacées par des écoles islamistes. Les djihadistes sont finalement les seuls à s'occuper de la population.

On voit bien le piège pour Barkhane : celui de l'enlisement. Une action politique et diplomatique vigoureuse est nécessaire.

Je me propose de faire passer ce message très directement à l'exécutif français. Attention à ne pas mettre un espoir excessif dans le G5-Sahel. Si Barkhane s'en va, la région sera à nouveau menacée.

Les contingents de la MINUSMA peinent à endiguer les menaces, face à des groupes armés qui connaissent parfaitement la géographie du territoire.

Nous avons été favorablement impressionnés par le travail des autorités nigériennes, qui sont pourtant confrontées à une situation aussi complexe. La pauvreté, la question migratoire et la présence de plusieurs foyers terroristes, dont Boko Haram, sont autant de défis que le président Mahamadou Issoufou relève.

Nos soldats sont confrontés au Mali à une montée en gamme de la violence. S'agissant du coût de la MINUSMA, il est élevé : il s'élève à 1 Md \$ par an et une part considérable est octroyée à la sécurité des casques bleus.

M. Jean-Marie Bockel. – Cette présentation était éclairante, car elle était à la fois réaliste et pas pessimiste. Compte tenu des enjeux sécuritaires, nous voyons bien que l'armée française ne peut pas quitter la région. Alors, que faire ? Je n'ai pas la réponse à cette question.

À l'époque où Mamadou Tandja était président de la République du Niger, la situation était alors catastrophique et le pays était le « maillon faible » ; cela prouve que c'est souvent par la tête que les choses pourrissent ou se redressent. Le Mali a été confronté à la même situation par le passé, avec des débuts brillants de l'ancien président de la République Amadou Toumani Touré, qui ont pu entraîner une dynamique positive. On connaît la suite.

Le G5 Sahel constitue une piste intéressante, qui ne pourra réussir qu'en s'appuyant sur des éléments solides. Je pense que, pour l'heure, il nous faut être réalistes, accepter la situation et tenir bon. Et espérer que le Mali soit mieux dirigé à l'avenir.

M. Alain Cazabonne. – Après avoir entendu vos différentes interventions, je me demande s'il existe une lueur d'espoir. La lutte contre les mouvements insurrectionnels ou terroristes doit avant tout être menée par les populations locales, avec notre appui.

À quoi le manque de moyens des forces militaires est-il dû ? La raison est-elle financière ou tient-elle à la déstructuration de l'État ? Ou s'agit-il alors d'un manque de formation des militaires ? Le problème me paraît insoluble et pointe les limites de notre engagement. Il est par ailleurs regrettable que l'Europe soit absente de cette question, et qu'elle n'ait pas pris conscience du danger encouru si ce territoire basculait aux mains des islamistes. À défaut d'y déployer des soldats, l'Europe pourrait aider à la formation des militaires de la région.

À la lumière de vos exposés, je suis très pessimiste et me demande pourquoi la France est encore engagée sur place. Pourquoi rester si le succès de la mission semble incertain et que les terroristes parviennent malgré tout à progresser, notamment à travers l'éducation qu'ils prennent désormais en charge ?

M. Olivier Cigolotti. – Au Mali, nous avons constaté que le port de l'uniforme était avant tout un moyen de subsistance, grâce à la solde versée aux militaires. Par ailleurs, outre un problème d'effectifs, l'armée malienne doit faire face à un manque de formation de ses soldats, qui les empêche d'aller au combat.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je partage votre constat. Tout le monde, et en particulier les pays voisins, est désolé de voir ce pays s'enliser sans que ses dirigeants n'agissent réellement.

En revanche, il existe bel et bien une formation militaire, mais les besoins et l'attrition des forces maliennes sont tellement importants qu'il faut y consacrer beaucoup de temps.

Nous avons une ambassadrice de France au Mali de qualité. C'est une femme solide, au discours très ferme, et cela mérite d'être souligné.

Ma question porte sur l'aide au développement. Nous avons lancé un certain nombre de grands travaux, comme l'assainissement de l'eau et de certains quartiers de Bamako. Avec notre ancien collègue Henri de Raincourt, nous avons préconisé d'investir dans l'éducation, l'agriculture et les petits projets qui ont des effets immédiats pour la population. Or, dans le Nord du pays, l'Agence française de développement est absente – elle n'est pas plus présente dans le centre du Mali, où elle devrait pourtant se trouver. Avez-vous constaté sur place un changement d'orientation de notre aide publique au développement ? Il faudrait mettre davantage l'accent sur des petits projets tels que la construction d'un puits ou d'une école, au détriment des grands investissements qui coûtent des centaines de milliers d'euros et dont les fonds sont en grande partie détournés.

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Merci pour cet éclairage même s'il est pessimiste. Je veux revenir sur la dernière attaque et la dégradation de la situation sécuritaire au Mali. Vous l'avez dit, une action politique est nécessaire, mais sur quels acteurs la France peut-elle compter pour améliorer la situation concrètement ?

M. Robert del Picchia. – Très bonne analyse de la situation, pessimiste mais réaliste. Que peut-on faire ? Rien. Nous sommes obligés de rester car si nous partons, le Mali tombera et ce sera ensuite le tour du Burkina Fasso. Nous sommes dans une situation où il y a un risque qu'une sorte d'Etat islamique se développe au centre de l'Afrique sans parler de ce qui pourrait se passer au nord, c'est-à-dire vers l'Algérie, la Tunisie, car cela peut avoir des conséquences directes pour nous. Prenons le cas de la Tunisie, il y a en France 800 000 Tunisiens : imaginons les conséquences sur la sécurité en France d'une déstabilisation de ce pays. Ma question est la suivante : n'y a-t-il pas au-delà de ce que l'on entend la possibilité que la France fasse une proposition, soit devant l'ONU, soit devant l'Union européenne, d'une intervention beaucoup plus importante sur le plan militaire, de l'administration du pays et de la recherche d'une solution politique ? Nous avons parlé de l'Algérie, mais qu'en est-il de la Mauritanie ?

Mme Gisèle Jourda. – Ma question rejoint la conclusion de mon collègue Robert del Picchia. En évoquant les fragilités politiques, vous avez dit que la Mauritanie constituait un frein. Je souhaiterais savoir en quoi la Mauritanie est un frein.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Merci pour cette présentation lucide. Je rebondis sur ce qu'ont dit mes collègues Jean-Marie Bockel et Hélène Conway-Mouret. Dans ces pays, nous ne sommes pas accueillis comme nous devrions l'être. Il existe un ressentiment contre notre présence, vous l'avez dit. On ne peut pas se battre contre l'avis des peuples. Il y a vraiment un problème car le désengagement brutal est impossible. Il faut demander à ces pays de prendre davantage leurs responsabilités. Il y a une dégradation de la situation que j'ai constatée moi-même en rencontrant des parlementaires maliens, notamment dans le cadre de l'AP-OTAN. Le Premier ministre du Niger, que j'ai moi-même rencontré lorsqu'il était président de la commission des finances, est une personnalité tout à fait remarquable. Nous avons aussi un problème de moyens de coopération bilatérale. Nous accueillons de moins en moins, faute de budget, des dirigeants susceptibles de prendre la situation de ces pays en

main. Notre commission a besoin aussi de réclamer davantage de moyens pour identifier des personnalités de qualité qui puissent vraiment aider au développement de leur pays et à la formation des populations. Il y a aussi une inquiétude profonde dans les pays de l'Afrique de l'Ouest – Sénégal, Guinée – qui demandent une plus grande présence de la France. Il y a vraiment un changement de logique intellectuelle à faire. Il faut absolument instituer cette responsabilisation, ces pays ne doivent pas tout attendre de la France et se prendre en charge. On l'a bien vu en Tunisie avec Ennahdha, les islamistes ont donné de l'argent et créé des écoles. Comme l'a dit Hélène Conway-Mouret, je le dis aussi depuis des années, il n'est peut-être pas nécessaire d'envoyer des sommes considérables alors que l'on sait très bien que les petits projets apportent des solutions positives. Je pense en particulier aux femmes qui sont essentielles dans la lutte contre le terrorisme.

M. Ronan Le Gleut. – Je m'interroge sur les racines des problèmes que rencontre la région. Pourquoi le wahhabisme se développe-t-il ? Qui le finance ? Il y a-t-il des acteurs qui influent sur la déstabilisation ?

M. Ladislas Poniatowski. – Au sujet de l'aide au développement, il existe d'importants projets, dont les financements sont principalement européens. En parallèle, un nombre important de projets de moindre envergure sont soutenus. Il faut saluer les risques que prennent les ONG, qui se rendent dans des zones dans lesquelles ni les autorités, ni les forces armées, ne sont présentes. Les personnes qui travaillent pour ces ONG y risquent leur vie, quand bien même elles ne sont pas les cibles privilégiées des terroristes, qui préfèrent s'attaquer à des projets de plus grande envergure dont l'impact est plus important.

Nous devons compter sur les populations locales dont l'engagement est indispensable pour répondre aux défis qui se posent. Seuls, nous ne pouvons rien faire. Pire, l'ONU se découragera, ce qui pourrait conduire à un désengagement de la MINUSMA qui devrait impérativement rester sur place.

S'agissant du G5 Sahel, il n'existe aucune garantie : ses financements valent pour l'année en cours. Aucun pays ne s'est pour l'instant engagé pour financer la force l'année prochaine.

Concernant l'Algérie, au vu de la dimension de son armée, c'est un pays essentiel qui devrait s'impliquer davantage pour la sécurité régionale.

M. Olivier Cigolotti. – À plusieurs reprises nos interlocuteurs nous ont dit qu'il ne peut y avoir de sécurité sans développement. Et à l'inverse, il n'y aurait pas de développement sans sécurité puisque certaines zones, notamment au Nord, sont inaccessibles et ne permettent pas d'apporter une aide directe à la population.

La Mauritanie participe au G5 Sahel, mais il s'agit du pays le plus réticent pour la montée en puissance de cette force. Tout au long de notre mission, nous avons ressenti cette fragilité et ce manque d'investissement politique de la Mauritanie dans sa contribution au G5 Sahel.

Au Niger ou au Mali on ne devient pas djihadiste par idéologie mais par nécessité de subsistance. Par exemple, lorsque le maigre cheptel d'un éleveur n'a pas survécu à une sécheresse importante – ce qui arrive malheureusement très souvent dans la bande sahélo-saharienne –, celui-ci accepte parfois, pour quelques euros, de participer à une opération de narcotraffic dirigée par un réseau djihadiste. Il faut savoir que dans certaines régions du Mali,

seulement 10 pourcents de la population bénéficient d'un accès à l'eau ou à l'électricité. L'État malien, défaillant, n'est pas présent sur l'ensemble du territoire.

M. Christian Cambon, président. – Joëlle Garriaud-Maylam a raison de dire qu'il s'agit d'un problème de personnes. Je vais inviter devant notre commission M. Brigi Rafini, premier ministre du Niger, afin que vous puissiez vous entretenir avec ce dirigeant africain qui a bien cerné toute la problématique et tente d'apporter des solutions. La situation au Tchad est également contrôlée par son président, Idriss Déby. Ces deux pays sont pourtant plus pauvres que le Mali, mais leur situation est différente, alors même qu'ils sont également sous la menace de Boko Haram.

Au Mali, la corruption règne et l'accord pour la paix et la réconciliation (dit « Accord d'Alger »), âprement négocié, n'est pas respecté. Avant d'être sénateur, dans le cadre des actions de solidarité que je menais dans le domaine de l'accès à l'eau, j'avais été reçu par le Président Amadou Toumani Touré qui m'avait demandé de ne pas aller dans le Nord du pays car cette région ne l'intéressait pas. Quand le chef de l'État ne souhaite pas aider une partie de la population, il n'est pas étonnant de se trouver confronté à une telle situation des années plus tard ! Les Français sont actuellement absents du centre du Mali car, en prévision de l'élection présidentielle, le président actuel, Ibrahim Boubacar Keïta, souhaite démontrer que ses forces armées maîtrisent la situation. En réalité, l'Accord d'Alger est resté lettre morte pour le moment en raison, d'une part, de la corruption qui règne dans le pays, et d'autre part, du choix des interlocuteurs.

Par ailleurs, le rôle de l'Algérie est à mes yeux crucial. Ce pays compte près de 3 millions de soldats. Les Algériens sont les garants de l'Accord d'Alger, et ont été victimes du terrorisme par le passé.

Pour répondre à Ronan Le Gleut, cette zone a toujours été un lieu de trafics car c'est l'un des seuls moyens de survivre.

Il n'est plus exact de dire que notre armée n'est pas aidée par nos voisins européens. En revanche, elle mène le travail le plus compliqué qui consiste à aller débusquer les terroristes buisson par buisson. Il commence à y avoir une prise de conscience des Européens ; les Britanniques ont ainsi accepté de déployer trois hélicoptères lourds Chinook qui seront très utiles car la France ne possède pas d'hélicoptère de manœuvre et d'assaut lourd. À ce soutien s'ajoute le déploiement de plusieurs centaines de soldats canadiens et l'aide de l'armée américaine positionnée dans la région. L'Allemagne est présente ; elle a en revanche des règles d'engagement excessivement strictes, mais contribue malgré tout à la Minusma, par exemple en matière de transport ou d'évacuation sanitaire.

La situation réelle est donc plutôt inquiétante au rebours du discours officiel selon lequel le G5 Sahel va prendre rapidement les choses en main. J'espère que cela se réalisera avec le temps, mais ce processus sera long.

M. Ladislas Poniowski. – Un mot sur l'attaque d'hier à Tombouctou. J'ai été frappé de voir que c'est la première fois que les terroristes attaquent directement nos forces car en fait ils évitent habituellement Barkhane dont ils ont peur. Nos troupes sont constituées de professionnels bien équipés et bien armés. J'ai mesuré la force de l'organisation française, avec des GTIA constitués de différentes unités, qui est tout à fait extraordinaire. Ce n'est pas un régiment qui se trouve sur place mais des troupes de toute la France qui travaillent ensemble pendant quatre à six mois. Les terroristes ont peur des soldats français, mais pas de

la MINUSMA. Hier donc, c'était la première fois qu'une attaque était dirigée contre une base de Barkhane. Il y a eu sept soldats français blessés. Lorsqu'il y a des morts, c'est le plus souvent dû à des mines posées sur le terrain ou à l'explosion de véhicules. Dans l'ensemble, les terroristes ne veulent pas aller à la confrontation directe avec les troupes françaises.

Service national universel – Communication (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 h 15.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES**Mercredi 18 avril 2018**- Présidence de M. Alain Milon, président -*La réunion est ouverte à 9 h 30.***Réforme de l'assurance chômage - Audition de MM. Bruno Coquet et Stéphane Carcillo**

M. Alain Milon, président. – Mes chers collègues, après l'audition de l'Unédic, nous poursuivons nos travaux dans la perspective de l'examen du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, qui devrait être présenté en conseil des ministres le 27 avril prochain.

Nous accueillons ce matin MM. Bruno Coquet et Stéphane Carcillo, économistes, afin qu'ils nous livrent leur analyse des enjeux de la réforme de l'assurance chômage, de son périmètre, de son financement et de sa gouvernance. Cette réforme est-elle de nature à garantir, selon les termes du Gouvernement, « une assurance chômage plus universelle et plus juste » ?

M. Bruno Coquet, économiste. – L'assurance chômage est souvent traitée de façon assez simpliste sur la place publique : l'excès de générosité du système conduirait à un déficit et à une dette trop élevés ; il faudrait donc être moins généreux...

Pour comprendre l'assurance chômage, il faut examiner le paysage institutionnel qui l'entoure depuis l'ordonnance de 1984. À l'époque, le régime d'assurance est certes délégué aux partenaires sociaux et à l'Unédic, mais l'État garde le contrôle du régime de solidarité et des préretraites, et l'autoassurance du secteur public concerne déjà 25 % des salariés. L'État exerce également, outre un pouvoir d'influence, un contrôle sur l'Unédic en agréant sa convention et son règlement d'application ainsi qu'en garantissant sa dette.

Depuis, le dispositif des préretraites a été abandonné dans les années 1990 et il a été mis fin au régime de solidarité en 2017, à la suite d'un rapport de la Cour des comptes de 2016 montrant que, de 1997 à 2017, le Fonds de solidarité avait accumulé 31,2 milliards d'euros de dette, contre 28 milliards euros pour l'Unédic, malgré un budget dix fois inférieur. La lecture de ce rapport suscite d'ailleurs un sentiment de malaise quant à la défense de l'intérêt général en la matière. En outre, 30 % des salariés travaillant pour le secteur public aujourd'hui ne sont pas affiliés à l'assurance chômage. Enfin, la surveillance du régime d'assurance chômage a été renforcée à partir de 2014.

Le budget de l'Unédic représentait 1 point de PIB en 1984, contre un peu moins de 1,8 point aujourd'hui. Les effectifs à la charge du régime ont régulièrement augmenté, en raison de la hausse du chômage, mais aussi des réformes successives. L'Unédic indemnise aujourd'hui 1 chômeur sur 2.

Le résultat annuel d'exploitation de l'Unédic, disponible depuis 1990, fait apparaître un déficit chronique, qui s'est accentué depuis le début des années 2000, à l'exception des trois années précédant la crise financière de 2008.

En revanche, une décomposition comptable de ce résultat montre un excédent structurel de 2 milliards d'euros par an en moyenne sur l'activité assurantielle de droit commun.

Les déficits sont dus au régime des intermittents du spectacle, dont la spécificité coûte environ 1 milliard d'euros par an à l'Unédic – le financement de cette politique culturelle ne devrait-il pas plutôt incomber à l'État? –, au régime des intérimaires -ils sont désormais intégrés au droit commun-, au coût du service public de l'emploi – il a explosé depuis 2008 et représente 3,5 milliards de dépenses annuelles pour l'Unédic, soit 10 % des recettes de cotisations– et à des charges exceptionnelles dues à des décisions de l'État.

La dette totale de l'Unédic est certes de 36 milliards d'euros à l'horizon 2019, mais l'assurance chômage de droit commun a dégagé plus de 60 milliards d'excédent dans le même temps. Si l'on veut pouvoir réformer efficacement le système, il faut s'interroger sur l'origine de la dette. Celle-ci ne provenant pas du système d'assurance de droit commun, mais principalement de charges liées au financement de politiques publiques, on peut estimer qu'elle relève plutôt de l'État. En outre, elle est déjà comprise dans la dette publique selon les critères européens et l'Unédic ne pourra pas raisonnablement la rembourser. On pourrait donc très bien lever cette hypothèque en préalable à une négociation.

Le périmètre de l'assurance exclut les employeurs publics, qui totalisent 30 % de l'emploi salarié, ce qui n'est pas optimal. En Allemagne, tout le monde contribue à l'assurance chômage, y compris les salariés bénéficiant d'une sécurité de l'emploi. L'universalisation permettrait de baisser le coût du travail de 1,2 point dans le secteur marchand et de mettre tous les employeurs sur un pied d'égalité. Les employeurs publics peuvent s'affilier ponctuellement à l'Unédic, par exemple pour les contractuels des collectivités publiques, mais ils n'apportent que des déficits au régime, jamais d'excédents.

En matière d'assurance chômage, il est préférable de parler d'optimalité que de générosité : il est aussi mauvais de ne pas avoir d'assurance que d'en avoir trop. L'idéal est d'avoir des paramètres adaptés aux réalités du marché du travail.

Les réformes de l'assurance chômage intervenues depuis 2009 sont souvent considérées comme généreuses. Les chiffres montrent pourtant clairement que, depuis cette date, on indemnise plus de chômeurs avec un niveau de dépenses équivalent. Les partenaires sociaux ont donc instinctivement adapté le modèle aux transformations du marché du travail, notamment la multiplication des contrats courts. Le nombre de chômeurs indemnisés ayant une activité professionnelle réduite a fortement augmenté depuis 2009.

Les stabilisateurs automatiques sont plutôt bons en France, l'assurance chômage étant assez optimale. Si le système était trop généreux, l'aléa moral serait élevé, ce qui n'est pas le cas. Sur les 40 millions de contrats de travail signés chaque année, le plus souvent des contrats courts, la plupart sont conclus par des chômeurs indemnisés. L'assurance n'est donc pas aussi désincitative qu'on le croit généralement.

Pour 100 euros de salaire, un chômeur va toucher 52 euros de revenu de remplacement de l'assurance chômage en France, contre 40 euros en Allemagne et 48 euros en moyenne dans l'UE-15. Mais il ne touchera que 10 euros de transferts publics – allocations sociales et aides en faveur du logement pour l'essentiel –, contre 25 euros en Allemagne et 19 euros dans l'UE-15. Le revenu total du chômeur français sera donc légèrement inférieur.

En économie, un système assurantiel qui fonctionne est préférable à une redistribution, même bien conçue. Or l'assurance chômage française est plutôt performante.

Trois idées me semblent à reconsidérer sur la prétendue générosité du système français. On estime souvent que le seuil d'éligibilité à l'assurance chômage est trop bas. Certes, l'indemnisation est très accessible, mais pour une durée faible. On prétend aussi que la durée maximale des droits serait trop élevée. Or 60 % des chômeurs ne l'obtiennent pas. De plus, si le chômage est de longue durée, il est plutôt optimal d'assurer longtemps. On juge enfin l'allocation maximale trop élevée. N'oublions pas que le salaire assurable l'est également, et que c'est plutôt rentable pour l'assureur, les personnes acquittant des cotisations très élevées étant aussi plus rarement au chômage que les autres affiliés.

Je reviens sur le financement de politiques publiques par l'assurance chômage. La Cour des comptes a chiffré en 2006 les interventions de l'État dans les comptes de l'Unédic : au total, plus de 9 milliards d'euros de sa dette s'expliquent par des transferts budgétaires vers l'État. En outre, l'organisme finance annuellement Pôle emploi à hauteur de 3,5 milliards d'euros. Est-ce vraiment aux chômeurs indemnisés de financer les deux tiers du budget de Pôle emploi, sachant que le coût marginal de l'inscription d'un chômeur et de son actualisation mensuelle est de 440 millions d'euros par an pour 2,7 millions de chômeurs ?

Intermittents du spectacle, prélèvements exceptionnels, financement du service public de l'emploi : ces charges ne devraient logiquement pas peser sur l'Unédic. On propose le plus souvent comme seule piste de réforme de réduire les droits, en oubliant que l'assurance chômage finance finalement autre chose que des droits...

J'ajoute que le régime des frontaliers, fruit d'un accord européen, est également financé par l'Unédic. On constate que la dette de l'assurance chômage suisse se réduit chaque année à due proportion du versement de l'organisme français...

En conclusion, l'assurance chômage française est un très bel outil, qui s'est plutôt bien adapté aux évolutions du marché du travail. Il lui manque surtout une structure équivalente au Conseil d'orientation des retraites (COR), qui permettrait d'éclairer utilement le débat et de fournir un socle d'informations partagées. Tout le monde avance des solutions, mais personne n'a vraiment la liste des problèmes. Dans ces conditions, on ne peut pas faire une bonne réforme.

M. Stéphane Carcillo, économiste. – La division que je dirige à l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) produit des données de comparaison internationale qui viennent légèrement contrebalancer le portrait extrêmement positif que Bruno Coquet vient de brosser de l'assurance chômage française.

Les comparaisons sur le taux de remplacement montrent que notre système figure parmi les plus généreux des pays de l'OCDE, notamment pendant la première année d'indemnisation. Même en tenant compte des allocations logement et des prestations sociales, la France reste dans le peloton de tête, y compris pour une durée de chômage de 5 ans. Pour la première année d'indemnisation, seuls la Norvège, les Pays-Bas et le Danemark font un peu mieux, mais ces pays ne plaisent pas avec la recherche d'emplois : les contrôles y sont stricts et les sanctions crédibles.

De très nombreuses recherches montrent que le comportement des chômeurs est très sensible à la durée d'indemnisation et au taux de remplacement. Un relèvement d'un mois

de la durée maximale d'indemnisation allonge ainsi la durée du chômage d'une semaine et une augmentation d'un point du montant des allocations allonge cette durée de 0,5 à 1,5 point.

En France, la durée maximale d'indemnisation et le taux de remplacement figurent parmi les plus élevés des pays de l'OCDE. À l'inverse, le contrôle des chômeurs y est minimal.

Le modèle français est également très spécifique à l'égard des contrats courts. Dans les autres pays, on ne peut pas renouveler indéfiniment ses droits à l'assurance chômage en alternant emploi et indemnisation ou en cumulant les deux. L'exercice est généralement limité dans le temps pour éviter la « permittance » qui désigne le fait d'occuper de manière permanente des emplois précaires. Depuis les réformes évoquées par Bruno Coquet, on a créé en France un système assez unique dans lequel on subventionne fortement les contrats courts, au bénéfice de certains employeurs, mais aussi de certains salariés qui travaillent par intermittence pour les mêmes employeurs. L'Unédic estime qu'environ 800 000 chômeurs sont dans une situation de « permittance » depuis plus de 5 ans, ce qui contribue à renchérir le coût de l'assurance chômage et à gonfler les chiffres du chômage.

La dernière spécificité du système français tient au montant maximal d'indemnisation – 6 000 euros par mois. Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'indemnisation maximale est de 50 % du salaire moyen, soit 1 000 euros environ. Au Danemark, l'indemnisation maximale est de 2 000 euros. Certes, peu de gens sont indemnisés au montant maximal, mais cela renforce l'idée que le système français est purement assurantiel.

Cela étant, je ne milite pas pour abaisser tous les curseurs. On a besoin d'une assurance chômage protectrice, mais les éléments de générosité ne doivent pas désinciter le retour à l'emploi. Les pays dont les systèmes se rapprochent du nôtre opèrent des contrôles plus stricts et ne tolèrent pas la « permittance ».

Mme Frédérique Puissat. – Quand on vous entend, messieurs, on a l'impression de tout comprendre, mais la succession de vos deux interventions nous oblige ensuite à remettre en cause nos certitudes...

Pour vous, monsieur Coquet, la dette de l'Unédic devrait être reprise par l'État. Pouvez-vous me confirmer que vous anticipez une reprise - et selon quel calendrier ?

Vous suggérez également d'étendre le périmètre des cotisations pour résorber le déficit. Est-ce bien réaliste, sachant notamment que les excédents de l'assurance chômage sont généralement ponctionnés par l'État ?

Le financement de Pôle emploi par l'Unédic vous semble supérieur au coût réel du traitement des droits. Pourriez-vous nous donner quelques explications complémentaires à ce sujet ?

Il semblerait en outre que nous ne disposions pas d'informations suffisamment claires et fiables sur les comptes de l'Unédic. Comment y remédier ?

Aujourd'hui, certaines offres d'emplois ne sont pas pourvues, ce qui prouve une relative inadéquation entre l'offre et la demande sur le marché du travail. Comment améliorer la situation ?

S'agissant des contrats courts, il semblerait que le Gouvernement renvoie plutôt à la négociation de branche dans le projet de loi à venir. Cette perspective vous semble-t-elle intéressante, monsieur Carcillo ? Faut-il plutôt en rester à la taxation, comme par le passé ?

M. Stéphane Carcillo. – L'approche de Bruno Coquet est plus comptable, la mienne davantage comportementale.

La taxation des contrats courts instaurée en 2013 était mal conçue. On a exclu de nombreux contrats de son champ et il était difficile de collecter le produit des contributions.

Il y a des marges pour inciter les demandeurs d'emploi à reprendre plus rapidement un emploi permanent et pour éviter que les entreprises n'abusent des contrats courts. À présent que les règles de licenciement économique ont été sécurisées et clarifiées, on peut inciter financièrement les entreprises à recourir aux CDI. Aujourd'hui, 90 % des embauches se font en CDD, et 70 % en CDD de moins d'un mois. Très peu de pays de l'OCDE sont dans une situation comparable. Il est temps de mettre un terme à ce dualisme du marché du travail, qui empêche durablement le chômage de baisser et qui s'avère en outre injuste, car ces contrats concernent essentiellement les moins qualifiés, les jeunes et les femmes.

La taxation est l'une des pistes, mais il faut réfléchir à un ensemble de dispositifs, sachant qu'on ne changera pas les comportements du jour au lendemain. Le dialogue entre partenaires sociaux est nécessaire, mais je doute que ces derniers puissent s'entendre sur un système vraiment incitatif. La taxe sur les contrats courts est un chiffon rouge pour les employeurs. Il n'y aura sans doute pas d'accord dans les secteurs qui recourent le plus à ces contrats. En outre, comment s'assurer que les recommandations des branches seront effectivement mises en œuvre dans les entreprises ?

M. Bruno Coquet. – Stéphane Carcillo et moi-même analysons en effet différemment les mêmes données. C'est pourquoi je plaide pour la création d'un conseil d'orientation de l'assurance chômage, sur le modèle du COR. On pourrait ainsi mettre les données à plat, confronter les points de vue des chercheurs et des praticiens et avoir plus d'analyses économiques et comptables. Ces sujets méritent d'être discutés ailleurs que dans la presse.

On manque aussi de données sur l'assurance chômage. Le compte de l'Unédic tient en 17 lignes. Pour une institution qui gère 40 milliards d'euros par an – autant que le chiffre d'affaires d'entreprises comme Saint-Gobain ou Bouygues –, c'est peu et cela explique beaucoup de malentendus.

Les chiffres sur les allocataires qui travaillent en contrats courts ne sont pas publiés régulièrement. C'est pourquoi je ne peux pas savoir, par exemple, combien de temps un assuré bénéficiant d'une durée d'indemnisation de 15 mois reste au chômage en moyenne par rapport à un assuré ayant une durée d'indemnisation différente.

Une très bonne étude de l'OCDE publiée voilà deux ans montre que la perte de salaire est en moyenne de 20 % en France pour les chômeurs, ce qui ne témoigne pas d'une générosité extraordinaire de l'assurance chômage.

L'Unédic a pris en charge de façon assez peu transparente des dépenses qui auraient dû être financées par le budget de l'État. Tout le monde ayant accès au service public

de l'emploi, il devrait logiquement être financé principalement par l'impôt, d'autant qu'il s'occupe assez peu des chômeurs indemnisés, relativement proches du marché du travail. Le coût marginal d'utilisation de ce service, disponible sur le site de Pôle emploi, est de 82 euros par inscription puis de 6,67 euros par mois d'inscription.

À mes yeux, l'Unédic ne peut pas rembourser sa dette. Il faudrait diminuer de 50 % les droits potentiels pour dégager 5 à 7 milliards d'euros d'excédents par an et espérer pouvoir rembourser la dette. Ce n'est guère possible sans spolier les assurés et cela aurait pour conséquence de définir des règles sous-optimales, non souhaitables pour le marché du travail. Cette réalité pèse sur toute négociation aujourd'hui, dont le préalable est précisément le remboursement de la dette.

On peut déplorer que de très nombreux chômeurs reprennent une activité réduite. Une assurance fait bien son travail quand elle complète des emplois courts sur l'année. Elle ne le fait plus lorsqu'elle apporte durablement des compléments de revenus, c'est-à-dire qu'elle subventionne les employeurs de certains secteurs qui abusent des emplois courts. Il me semble dès lors optimal de taxer les emplois courts, qui coûtent cher à l'assurance chômage.

Les gestionnaires ne sauraient conclure des études disponibles que l'assurance entraîne de l'aléa moral : en France, 3 millions de chômeurs, la plupart indemnisés, acceptent des emplois qui ne correspondent pas à leurs attentes. Preuve qu'ils ne se satisfont pas de l'assurance chômage.

M. Stéphane Carcillo. – Les études démontrent que l'assurance chômage doit inciter à la reprise d'emploi et cette incitation – diminution de l'indemnisation ou aide financière – doit être d'autant plus forte que la période de chômage se prolonge.

Il n'est pas normal que l'assurance chômage subventionne les contrats courts ou certains secteurs des services par le reste de l'économie. Le système actuel entraîne des transferts qui n'ont pas lieu d'être : l'assurance chômage est faite pour protéger les personnes privées d'emploi, mais ne doit en aucun cas être un régime de substitution ou de subvention permanent. En comparaison des systèmes étrangers, nous disposons de sérieuses marges d'amélioration.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Ne faudrait-il pas en venir à un seul type de contrat de travail dans notre pays pour faciliter la gestion de l'assurance chômage ? Comment êtes-vous parvenu au chiffre d'emplois publics non affiliés à l'assurance chômage, que vous nous avez présenté ?

Le chômage touche surtout des publics fragiles, sans formation, souffrant de divers handicaps physiques ou psychiques... Les personnes non-employables ne devraient-elles pas sortir des statistiques ? Pour avoir présidé une commission locale d'insertion en banlieue, j'assure qu'il n'est pas possible de fournir du travail à un certain public. La solidarité nationale ne devrait-elle pas prendre en charge ces personnes en marge ?

M. Bruno Coquet. – Pour calculer le secteur public au sens large, j'ai soustrait le nombre de cotisants à l'Unédic du total des salariés qui figure dans les statistiques de l'Insee. Tous ceux qui ne cotisent pas dépendent d'employeurs qui n'ont pas l'obligation de cotiser. Sur les 6 millions de salariés ainsi recensés, 60 % appartiennent aux trois fonctions publiques. Les autres peuvent appartenir à des sociétés publiques privatisées, avec des salariés sous statut et d'autres hors statut. Ces entreprises ne cotisent alors que pour la catégorie hors statut. Ainsi

en est-il chez GDF, privatisée en 2010. Il est curieux que cette distorsion de concurrence entre entreprises d'un même secteur ne soit pas dénoncée par Bruxelles.

Comme ces salariés sont en auto-assurance, on ne sait qui prend en charge les contrats courts : il est impossible d'identifier le flux des employeurs publics qui y ont recours. Le rapport annuel de la fonction publique retrace le flux sortant de paiement par l'État qui concerne essentiellement d'anciens militaires du contingent. En revanche, Pôle emploi ne dispose d'aucun chiffre sur les flux entrants. On ne sait donc où se trouvent exactement plusieurs centaines de milliers de chômeurs. Il arrive que les employeurs publics recrutent en contrat court des personnes ayant travaillé auparavant dans le secteur privé afin de les faire indemniser par l'Unédic en fin de contrat... Un rapport de l'Inspection générale de la ville de Paris de 2010 a évalué l'opportunité d'affilier à l'assurance chômage certaines catégories de salariés. Selon la théorie économique, il s'agit alors de sélection adverse : on n'affilie que lorsqu'on est sûr d'en tirer un avantage. Il faut sortir de cette logique au nom de l'équité, de l'efficacité économique et de la réduction du coût du travail.

Les partenaires sociaux ont décidé qu'un actif sur six dans le secteur marchand était pris en charge par les autres. Cet acquis social est colossal et il est rendu possible par le paiement de cotisations sur des salaires très élevés, ce qui ne se fait pas dans d'autres pays. Le plafond de cotisation en Allemagne est deux fois moins élevé qu'en France ; aux États-Unis, il se monte à 7 000 dollars annuels.

Si l'on supprime ou si l'on réduit les prestations des cotisants, la protestation sera immédiate car l'assurance chômage est un substitut d'épargne de précaution. Les salariés demanderont à récupérer leur capacité d'épargne, c'est-à-dire ce qu'ils versent aujourd'hui à la solidarité.

Quant aux personnes en situation d'exclusion, l'assurance chômage n'a pas à mener de politique sociale qui risquerait de la déséquilibrer. Il revient à l'État de s'en charger.

M. Olivier Henno. – Cette audition casse des idées reçues. Le système assurantiel n'est pas la cause du chômage structurel dans notre pays, qui est plutôt dû au refus de la société de se mobiliser contre le chômage. Un rapport de Gérard Larcher, en 2012, prévoyait de consacrer 30 % du budget de la formation aux chômeurs : plus de dix ans après, nous sommes encore en deçà de 15 %.

Vous nous avez dit que les contributions d'assurance chômage payaient le service public de l'emploi : c'est paradoxal ! Qu'en est-il dans les autres pays européens ? Étant l' élu d'un territoire frontalier avec la Belgique, je constate que le service public de l'emploi y est organisé différemment, avec des obligations de résultats et pas seulement de moyens, et un tout autre financement.

M. Dominique Watrin. – D'après vous, les entreprises devraient assumer le coût du chômage pour les contrats courts. Lors de son audition, la présidente de l'Unédic nous a dit que 70 % des CDD avait une durée inférieure à une semaine ; parfois ils sont de quelques heures. Le coût économique et social de ces contrats étant très élevé, le législateur se doit de réagir.

Dans certaines entreprises, dans le secteur automobile par exemple, ou dans la filière de transformation du poisson, les chaînes de production comptent jusqu'à 60 %

d'intérimaires et les agences d'intérim ont même une antenne dans l'entreprise ! Comment surmonter ce problème ?

Vous défendez une fiscalité spécifique pour les contrats courts avec une franchise et une cotisation dégressive en fonction de la durée du contrat de travail. Mais cette réduction de cotisation s'ajouterait aux 45 milliards d'exonérations déjà accordées aux entreprises. En outre, pourquoi instaurer une franchise ?

Vous proposez de cibler les entreprises surconsommatrices de contrats courts en déterminant un taux moyen. Mais vous dites aussi que les entreprises pourraient concentrer leurs contrats courts dans un nombre réduit d'établissements, de filiales ou chez leurs sous-traitants. Pour contourner cette difficulté, ne pourrait-on privilégier la notion de donneur d'ordre ?

Mme Patricia Schillinger. – Je n'aime guère ce terme de « générosité » que vous avez prononcé plusieurs fois. Vous avez évoqué une moyenne de 1 000 euros d'indemnisation en Norvège et en Finlande. Ces pays ont-ils instauré un Smic ? En France, ce montant est proche de notre salaire minimum.

M. Jean-Louis Tourenne. – Je regrette que M. Carcillo nous ait quittés : son exposé s'est inscrit dans l'air du temps, qui consiste à chercher des privilégiés parmi les plus pauvres d'entre nous. Il est un peu fort de café de considérer que les chômeurs sont des profiteurs, qui mettent en place des stratégies pour bénéficier de la « générosité » de l'État, terme impropre du reste, puisqu'il s'agit de solidarité. Il a prôné l'instauration de sanctions. L'objectif de l'Unédic ne peut être de sanctionner ni de « remettre les gens au travail » ! Derrière chaque chômeur, il y a des familles, des enfants. Veut-on les marginaliser encore un peu plus ?

Vous faites des comparaisons avec les autres pays de l'OCDE, mais il faudrait prendre en compte l'indemnisation chômage et les allocations logement.

Cette étude qui « prouve » que plus les indemnités chômage diminuent, plus la durée du chômage se réduit me fait penser à une autre, concluant que les lits sont dangereux puisque 95 % des décès s'y produisent...

Retrouver du travail n'est pas seulement fonction des indemnités, mais de la conjoncture, de la formation, de l'attractivité de certains métiers en fonction des salaires.

Enfin, l'Allemagne compte certes moins de chômeurs, mais plus de pauvres : 18 %. La diminution de l'indemnisation entraîne aussi la prolifération des mini-jobs.

Mme Florence Lassarade. – En Gironde, les emplois sont principalement viticoles. Lors d'un récent forum, il nous a été dit que la pratique courante des employés était de travailler durant quelques semaines puis de se mettre au chômage avant de reprendre une activité. Il est vrai qu'il s'agit de métiers pénibles. Les viticulteurs souhaiteraient stabiliser l'emploi.

En outre, la moitié des emplois proposés sont des emplois de tractoristes : il s'agit de manipuler des machines de haute technologie. Or, seuls 200 emplois sur 400 ont été pourvus.

Mme Martine Berthet. – Quel sera l'impact comptable de l'indemnisation des salariés démissionnaires ? Cette mesure est-elle pertinente ?

M. Bruno Coquet. – J'utilise toujours le mot générosité entre guillemets car ce terme est en effet inapproprié. Le gestionnaire doit rechercher le bon niveau d'indemnisation. L'assurance chômage doit avoir un seul but, celui de stabiliser le revenu des salariés involontairement privés d'emploi.

Pour ce qui est du financement du service public de l'emploi, je ne me suis pas livré à des comparaisons systématiques avec les pays étrangers, mais aucun système à l'étranger n'est financé par une taxe sur les chômeurs indemnisés, à ma connaissance.

La Belgique a été l'un des premiers pays à instaurer l'assurance chômage avec le système gantois : la ville de Gand avait incité les partenaires sociaux à se mettre d'accord en leur promettant le versement d'une subvention de 30 % en cas d'accord. Aujourd'hui, l'État s'est substitué à la ville de Gand, mais la logique reste la même. En Belgique, le service public de l'emploi est financé par le budget, et non par une taxe sur les chômeurs. En France, les chômeurs en activité réduite ne sont pas suivis par Pôle emploi, comme l'indique l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS).

Le problème des contrats courts, ce n'est pas leur existence, car ils permettent de faire face à des surcroûts temporaires d'activité, mais leur excès.

Contrairement à ce que disait M. Carcillo, si les partenaires sociaux sont d'accord pour indemniser indéfiniment des salariés en contrats courts, je ne vois pas où est le problème.

Aux États-Unis, les entreprises ont créé l'assurance chômage, car elles voulaient conserver leur main d'œuvre lorsque les commandes baissaient. Mais il s'agit de chômage partiel financé par la taxation de ceux qui y ont recours. Cela permet d'éviter les distorsions de concurrence.

Les partenaires sociaux doivent se mettre d'accord sur le périmètre de l'assurance.

Depuis 12 ans, je prône une taxation dégressive sur les contrats courts : le premier mois serait taxé à 12 %, le deuxième mois 11 %... En contrepartie, la taxation des contrats longs diminuerait, ce qui impliquerait une baisse générale du coût du travail.

La franchise concernerait les petites entreprises en croissance, afin de ne pas pénaliser leur développement. Dans mon dernier article, j'ai démontré qu'avec des franchises de 1 000 euros par an, montant particulièrement modeste, les petites entreprises seraient exonérées, tandis que les autres seraient taxées.

La taxation des contrats courts pose néanmoins certains problèmes. Si des donneurs d'ordre localisent leurs contrats courts chez des sous-traitants, les coûts de production vont augmenter chez ces derniers, d'où un risque de délocalisation. Néanmoins, un assureur doit taxer ce qui lui coûte cher.

En France, l'indemnité moyenne versée à un chômeur se monte à environ 1 000 euros, comme en Finlande ou en Norvège. L'hétérogénéité est cependant très forte dans notre pays, notamment parce que beaucoup de chômeurs travaillent et perçoivent, à ce titre, une indemnité réduite. Cette indemnité moyenne est assez proche d'un Smic net, alors que le salaire moyen est proche de 2 000 euros. Le taux de remplacement est donc largement

inférieur à 100 %, ce qui est parfaitement normal, car l'incitation à la reprise de l'emploi doit persister.

Ne prétendons pas que les chômeurs se complaisent dans cette situation. Il n'en faut pas moins sanctionner les fraudeurs. Les conditions d'attribution des indemnités par les caisses syndicales étaient bien plus draconiennes au XIX^{ème} siècle. En outre, il s'agissait de caisses par métiers : les confrères payant les allocations chômage, il n'était pas possible de prétendre que la situation était bien différente d'une entreprise à l'autre. Les obligations de reprise d'emploi étaient strictes.

Les Français ne sont majoritairement pas des fraudeurs. Mais nous connaissons tous au moins une personne qui profite du système ! Les salariés sont des assurés et ils doivent être traités comme tels. Il est statistiquement prouvé que lorsque la durée et le montant de l'indemnisation augmentent, les gens restent plus longtemps au chômage. Pourtant, l'assurance chômage doit leur permettre de trouver un emploi correspondant à leurs compétences. Il convient donc d'accorder des indemnités suffisamment élevées pendant une durée appropriée. Dans le cas contraire, il faut permettre aux salariés de pouvoir épargner auparavant, ce qui n'est pas prévu aujourd'hui.

En 1984, le revenu minimum d'insertion (RMI) est créé, auquel succèdera le revenu de solidarité active (RSA) sous conditions de ressources, mais une assurance ne doit jamais avoir recours à de telles conditions. En termes de taux de pauvreté, la France et l'Allemagne sont proches.

Vous avez cité la viticulture avec la difficulté de recruter des tractoristes. Il s'agit là de formation professionnelle. Si une entreprise a besoin de salariés formés, elle doit le faire et incorporer cette formation dans ses coûts de production. Avec le chômage de masse, nous avons pris l'habitude de voir l'État payer les formations. Les entreprises auraient tort de refuser ! Si l'on doit former des salariés, c'est au client de payer cette formation et pas aux salariés des autres branches avec leurs cotisations.

J'ai écrit un article sur l'extension de l'assurance chômage aux démissionnaires en indiquant qu'il s'agissait d'une bonne affaire pour l'Unedic, même si cette mesure remet en cause la philosophie du régime puisqu'il ne s'agit pas de personnes involontairement privées d'emploi. Aujourd'hui, l'assurance chômage indemnise déjà certains démissionnaires. À l'issue d'un délai de carence de quatre mois, ils sont réintégrés dans le régime. Le président de la République a proposé d'indemniser les personnes qui ont projet mais qui ne peuvent financièrement sauter le pas. Si un salarié démissionne de son emploi, c'est parce que son employeur ne veut pas qu'il parte, sinon il procéderait à un licenciement ou proposerait une rupture conventionnelle. Dans la plupart des cas, ces personnes seront remplacées et les chiffres du chômage n'augmenteront pas. Ces personnes ont un projet qui lèvera une contrainte d'offre : lorsque le projet aboutira, un emploi supplémentaire sera créé, qui rapportera à l'Unedic. Même avec des hypothèses pessimistes – un remplacement sur deux et un projet abouti sur deux – l'Unedic bénéficierait de plus de recettes que de dépenses au bout de trois ans. Dès lors que quelques précautions seront prises sur les délais de carence, par exemple, le dispositif sera gagnant pour l'Unedic, même sans condition d'ancienneté pour les démissionnaires. Compte tenu des critères qui devraient être retenus, on estime que 40 000 personnes pourraient y avoir recours.

Mme Catherine Fournier. – À maintes reprises, vous avez dénié à l'assurance chômage le droit de mettre en œuvre une logique de solidarité entre assurés, ce qui me choque, car cette logique est inhérente à tout système assurantiel.

Pourquoi ne pas encourager la formation pour accélérer le retour à l'emploi du bénéficiaire ? Vous estimez que l'entreprise doit payer la formation de ses salariés, mais elle cotise déjà pour cela !

M. Bruno Coquet. – Il faut dépassionner le débat sur l'assurance chômage. C'est pourquoi je privilégie les termes techniques à ceux qui sont trop connotés.

Les caisses syndicales du XIX^{ème} siècle ne faisaient pas autre chose qu'un métier d'assureur.

Une assurance mutualise les risques, ce qui est une forme de solidarité. Pour l'assurance chômage, le risque de perte d'emploi est idiosyncratique, ce qui signifie qu'il est aléatoire, mais quand il survient, il se concentre sur des secteurs d'activité spécifiques ou sur une catégorie de salariés. Au terme de solidarité, je préfère celui de mutualisation. Plus la base de la mutualisation est large, plus la solidarité s'exerce et mieux le risque est partagé, ce qui permet de réduire le coût de l'assurance.

Certes, les entreprises payent pour la formation, mais ce n'est pas forcément celles qui cotisent qui en bénéficient. En outre, les grandes entreprises formeraient toujours leurs employés, même si les pouvoirs publics mettaient un terme à leur financement. En revanche, les petites entreprises forment beaucoup d'apprentis mais ceux-ci préfèrent ensuite rejoindre les grandes entreprises qui offrent de meilleures conditions de travail. *In fine*, c'est le client qui doit payer : l'entreprise doit prendre en charge la formation de ses salariés.

La seule justification à la prise en charge par l'assurance chômage des coûts de formation, c'est quand cette dernière lui permet de réduire ses dépenses à moyen terme. Pour l'heure, une seule étude existe sur le sujet et elle a été menée aux États-Unis en 1995. Elle a été publiée dans l'*American economic review*. Quatre États ont mené diverses expérimentations pour former les chômeurs afin qu'ils retrouvent plus rapidement du travail. À long terme, toutes ces personnes se sont retrouvées sans emploi. Ces dispositifs se sont donc révélés coûteux pour l'assurance chômage et inefficaces : les États concernés y ont mis un terme.

En revanche, lors des grandes crises, l'État américain intervient avec des fonds fédéraux financés par l'impôt.

Nos pouvoirs publics rêvent de faire supporter par l'assurance chômage l'intégralité de la formation, mais il ne faut pas oublier que les salariés cotisent avant tout pour percevoir un revenu de remplacement en cas de chômage.

M. Alain Milon, président. – Merci.

Nomination de rapporteurs

M. Alain Milon, président. – J'ai été informé de la possibilité d'un examen en séance publique le 6 juin prochain, à la demande du groupe Les Républicains, de deux

propositions de loi dont je vous propose, compte-tenu de l'interruption des travaux, de désigner dès à présent les rapporteurs.

Pour la proposition de loi n° 273 (2017-2018) relative à l'autorisation d'analyses génétiques sur personnes décédées, notre collègue Catherine Deroche est désignée rapporteur.

Pour la proposition de loi n° 431 (2017-2018) visant à attribuer la carte du combattant aux soldats engagés en Algérie après les accords d'Evian, du 2 juillet 1962 jusqu'au 1^{er} juillet 1964, notre collègue Philippe Mouiller est désigné rapporteur.

Application des lois - Communication

M. Alain Milon, président. – Dans le cadre d'un exercice désormais bien établi, les présidents des commissions permanentes procèdent chaque année à un bilan de l'application des lois relevant de leur compétence au 31 mars, 6 mois après la fin de la session.

Ces informations font, vous le savez, ensuite l'objet d'un rapport de synthèse présenté en conférence des Présidents, puis en séance publique. Cette année, le débat avec le Gouvernement est prévu le mardi 5 juin.

Ce bilan est réalisé à partir du suivi permanent, par chaque commission, des textes réglementaires relevant de son domaine de compétences. Il est principalement statistique mais comprend aussi des éléments qualitatifs sur la conformité des textes d'application à l'intention du législateur ou sur les raisons des retards constatés.

Le bilan annuel que je vous présente aujourd'hui porte uniquement sur les lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2016-2017, entre le 1^{er} octobre 2016 et le 30 septembre 2017. Il intègre les mesures d'application publiées jusqu'au 31 mars 2018.

Cette borne de six mois correspond à l'objectif retenu par une circulaire du 29 février 2008 pour le délai d'édition des mesures réglementaires nécessaires à l'application des lois.

Vous serez par ailleurs destinataires d'une note détaillée texte par texte, destinée au rapport d'ensemble qui sera publié au mois de juin.

Je me bornerai donc aujourd'hui à vous faire part des principaux constats, qui compte tenu du profil particulier de l'année considérée, portent principalement sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

Durant l'année parlementaire 2016-2017, le Parlement a adopté cinq lois examinées au fond par notre commission des affaires sociales. S'y ajoute une loi adoptée définitivement au cours de la session extraordinaire de juillet 2017. C'est autant que l'année précédente et c'est beaucoup moins que pour chacune des deux années antérieures, où nous avons examiné quatorze lois, soit un niveau particulièrement élevé.

Ce chiffre également tient à l'atypie de la période considérée, au cours de laquelle le Parlement a suspendu ses travaux pendant plusieurs mois en raison des élections.

Cinq des six lois votées en 2016-2017 résultaient d'une initiative gouvernementale :

- la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 ;
- la loi ratifiant l'ordonnance portant création de l'Agence nationale de santé publique ;
- la loi ratifiant l'ordonnance portant simplification des procédures mises en œuvre par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé et comportant diverses dispositions relatives aux produits de santé ;
- la loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social.

Une loi, relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse, provient d'une initiative de l'Assemblée nationale.

Sur six lois examinées au fond par notre commission, quatre étaient d'application directe et deux appelaient un total de 73 mesures règlementaires d'application, dont 71 pour la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

La loi ratifiant l'ordonnance portant simplification des mesures mises en œuvre par l'ANSM nécessitait en outre deux mesures d'application qui n'ont jamais été prises.

Au total, 53 mesures avaient été prises au 31 mars 2018, soit un taux de 73 %, supérieur à celui constaté l'an dernier (67 %) à la même période pour un nombre de dispositions à appliquer moins important et très concentrées sur la LFSS.

71 % des mesures d'application ont été prises dans les six mois de la promulgation, c'est à dire dans le délai fixé par la circulaire gouvernementale de 2008. La quasi-totalité des mesures prises a paru dans un délai d'un an.

Pour la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, le taux de mise en application au 31 mars dernier est 75 %. Une grande partie des dispositions est donc applicable, comme c'est généralement le cas pour cette catégorie de texte.

Pour ce qui concerne l'assurance maladie, plusieurs dispositions sont entièrement applicables. C'est le cas pour le fonds national pour la démocratie sanitaire ou encore pour les contrats de praticien territorial médical de remplacement (PTMR). Les quatre textes règlementaires nécessaires à la mise en application des différentes dispositions de l'article 97, relatif au régime des autorisations temporaires d'utilisation (ATU), ont par ailleurs été publiés.

D'autres ne sont encore que partiellement entrées en application. Parmi les expérimentations, deux sur trois seulement sont devenues applicables : celle relative à l'administration par les pharmaciens du vaccin contre la grippe et celle sur la prise en charge de la souffrance psychique des jeunes. Par contre, pour le parcours de soins des personnes souffrant de douleurs chroniques, les textes d'application n'ont pas encore été pris, dans l'attente des recommandations de la HAS sur le référentiel de prise en charge. L'article 60, qui aménage le régime de prise en charge dérogatoire des soins pour les victimes d'actes terroristes, n'est pas non plus entièrement applicable.

Une troisième série de dispositions, enfin, n'ont pas reçu leurs textes ou documents d'application.

Les décrets nécessaires à l'application de l'article 62 (continuité des droits à la prise en charge en cas de changement de situation professionnelle) ne sont pas parus mais sont, d'après les indications transmises, en voie de parution et de finalisation.

Les dispositions de l'article 75 relatives à la mise en œuvre d'un dispositif de prévention buccodentaire à destination des enfants et des jeunes doivent être mises en application ou par la convention dentaire, ou, à défaut, par arrêté interministériel. Les négociations étant toujours en cours entre l'assurance maladie et les chirurgiens-dentistes, ces dispositions complémentaires sont toujours en attente.

Sont également en attente de publication les textes d'application de l'article 80, prévoyant que les transports inter établissements sont pris en charge par l'établissement de santé prescripteur et non plus par l'assurance maladie. L'entrée en vigueur de cette mesure, initialement prévue au 1er mars 2018, a été repoussée au 1er octobre 2018 par l'article 67 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

Ne sont pas encore parus, enfin, tous les textes réglementaires prévus par l'article 98 relatif au conventionnement entre les fabricants de médicaments et le CEPS.

Sur le volet médico-social, un décret du 28 novembre 2017 a fixé à quatre ans le délai de caducité des autorisations si l'établissement ou le service social ou médico-social n'est pas ouvert au public, avec une possibilité de prorogation pouvant aller jusqu'à trois ans.

Par ailleurs, une disposition de l'article 89 prévoyant la modulation du tarif versé aux établissements accueillant des personnes handicapées en fonction d'objectifs d'activité n'a toujours pas fait l'objet d'application.

Ces statistiques ne prennent pas en compte les demandes de rapports que notre commission essaie, comme vous le savez, de limiter autant que possible. Sur les douze demandes de rapports, 6 ont été satisfaites, 3 sont encore dans les délais de remises et 3 n'ont pas été remis dans les délais prévus.

Pour compléter ce bilan, je voudrais signaler qu'au cours de la période étudiée, deux lois sont devenues totalement applicables : la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 et la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

Treize mesures réglementaires sont intervenues en application de lois votées avant octobre 2017, que je ne détaillerai pas ici.

Un mot sur les ordonnances. Neuf ordonnances ont été publiées entre juillet 2017 et mars 2018 qui recouvrent la quasi-totalité des habilitations inscrites dans la loi santé.

Quant aux ordonnances prévues par la loi d'habilitation du 22 septembre 2017, elles ont été publiées dans un délai remarquable de 56 jours et ratifiées très rapidement par la loi du 29 mars 2018.

Tels sont les principaux enseignements pouvant être tirés de ce bilan annuel.

Nous constatons globalement un effort pour publier les textes d'application dans des délais relativement raisonnables. Si vous me permettez une dernière remarque, je voudrais faire observer que dans la procédure globale d'élaboration des normes, le temps de la procédure parlementaire est de fait relativement réduit et qu'il me semblerait hasardeux de vouloir le réduire encore.

Mme Catherine Deroche. – Pour un texte qui a été examiné en commission spéciale, qui procède à l'analyse de son application ?

M. Alain Milon, président. – Les dispositions du texte sont alors réparties entre les commissions compétentes.

Au titre des questions diverses, je vous rappelle tout d'abord que nous sommes en séance ce soir à 21h30 pour une déclaration du Gouvernement, suivie d'un débat, portant sur le projet de programme de stabilité pour 2018 2022, en application de l'article 50-1 de la Constitution.

Je vous indique ensuite que, conformément à la décision prise par le bureau de notre commission il y a plusieurs semaines, nous devrions passer à la phase opérationnelle de dématérialisation des documents en commission. Il ne s'agit pas pour nous, avec cette décision, de supprimer brutalement tout papier mais de bénéficier des services offerts par l'application « Déméter » (pour dématérialisation du travail en réunion) qui permet notamment de se positionner directement, au sein d'une liasse d'amendement, sur l'amendement en cours de discussion. Une démonstration sera faite par le service de la commission au cours d'une prochaine réunion. Je vous demanderai de bien vouloir vous munir de vos codes d'accès et, si vous n'en disposez pas, de les récupérer auprès de la direction des systèmes d'information.

La réunion est close à 11 h 40.

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

Mercredi 18 avril 2018

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 09 h 30.

Audition sur le patrimoine et le rôle des architectes des bâtiments de France

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Dans la perspective de l'examen, sans doute au mois de juin, par le Sénat du projet de loi sur l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dit « ELAN », il m'a semblé utile d'approfondir dès à présent notre réflexion autour de la protection du patrimoine et de la qualité architecturale.

C'est pourquoi j'ai souhaité que nous puissions bénéficier de l'éclairage de l'association nationale des architectes des bâtiments de France (ANABF), du conseil national de l'ordre des architectes (CNOA), de l'association des maires de France (AMF) et de trois personnalités éminentes dans le domaine du patrimoine :

- Yves Dauge, président de l'association des biens français du patrimoine mondial et président d'honneur de Sites et cités remarquables,

- Alain de La Bretesche, président de Patrimoine-environnement,

- et Philippe Toussaint, président de Vieilles maisons françaises.

Présenté en Conseil des ministres il y a tout juste deux semaines, le projet de loi ELAN comporte plusieurs dispositions préoccupantes au regard des enjeux que nous défendons au sein de notre commission.

Son article 15 entend accélérer et faciliter les demandes d'urbanisme en transformant l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France (ABF) en avis consultatif pour les opérations de traitement de l'habitat indigne dans les secteurs protégés au titre du patrimoine et pour les travaux d'installation de pylônes de téléphonie mobile. Il prévoit également de faciliter les recours de la collectivité auprès du préfet contre les avis des ABF en instituant un « silence vaut accord », c'est à dire une acceptation tacite de la demande d'urbanisme en l'absence de réponse à l'issue d'un délai de deux mois. Il s'agit d'une modification que nous avons rejetée il y a deux ans lorsque nous avons examiné la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP).

Ces premières brèches dans l'avis conforme pourraient encourager certains à aller au-delà. À cet égard, je signale que le groupe de travail sénatorial sur la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs est en passe de rendre ses conclusions. Le 19 avril, la proposition de loi résultant de ses travaux sera officiellement présentée et elle pourrait être prochainement examinée en séance. C'est dire si nous devons être vigilants sur ces propositions.

Les associations de défense du patrimoine sont montées au créneau dès le mois de décembre pour alerter le président de la République sur les conséquences d'une suppression

de l'avis conforme de l'ABF en termes de conflits et de dérapages. Ces propositions témoignent d'un climat de défiance à l'égard des ABF qui paraît peu cohérent, à la fois avec la politique de revitalisation des centres anciens en cours d'élaboration et avec le travail en cours au sein du ministère de la culture pour faire évoluer le travail d'ABF vers davantage de conseil en amont des projets patrimoniaux. Peut-être l'ANABF pourra-t-elle nous dire quelques mots sur les propositions qui ressortent du groupe de travail mis en place par Françoise Nyssen composé d'élus et d'ABF, dont les travaux sont tout juste en train de s'achever.

Le deuxième article du projet de loi ELAN qui pose question, cette fois-ci au regard de la qualité architecturale, est l'article 28. Au motif d'accompagner l'évolution du secteur du logement social, il autorise les bailleurs sociaux à déroger à certaines obligations relatives à la maîtrise d'ouvrage publique et à l'obligation de recourir au concours d'architecture. Vous vous souvenez que l'un des objectifs de la LCAP avait été, au contraire, de remettre l'architecture et l'architecte au cœur de la qualité de vie des citoyens. Il nous appartient de veiller à ce que les équilibres ne soient pas remis en cause.

Je laisse la parole sans plus attendre à nos intervenants, afin qu'ils nous donnent leur appréciation sur ce projet de loi et sur le climat actuel.

Mme Saadia Tamelikecht, vice-présidente de l'association nationale des architectes des bâtiments de France. – L'ANABF a la caractéristique de rassembler des fonctionnaires d'État. Cinq de nos confrères ont participé au groupe de travail mis en place par la ministre de la culture et qui a formulé des propositions qui vont dans le sens d'une meilleure collaboration entre élus et architectes des bâtiments de France (ABF) :

- renforcer les conditions d'une vision partagée en matière d'architecture et de patrimoine (avec notamment le développement, dans une perspective de long terme, de l'éducation artistique et culturelle) ;
- développer la planification des enjeux de valorisation de l'architecture et du patrimoine pour assurer la prévisibilité des règles et des prescriptions ;
- renforcer le rôle de conseil et la qualité du dialogue (avec notamment la mise en commun d'outils d'analyse du patrimoine développés par les ABF) ;
- organiser la co-construction et la collégialité des avis pour les projets les plus importants ; en Seine-Saint-Denis, dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain, une nouvelle méthode de diagnostic patrimonial a été développée pour améliorer la prise en compte et la valorisation du patrimoine récent (le plus souvent de la seconde moitié du XX^e siècle) au stade des étapes pré-opérationnelles des grands projets d'aménagement ;
- favoriser la médiation dans le cadre des recours, en cas de désaccords.

M. Jean-Lucien Guenoun, vice-président de l'association nationale des architectes des bâtiments de France. – S'agissant du passage d'un avis conforme de l'ABF à un avis consultatif simple pour les immeubles insalubres ou en péril (qui sont bien souvent les derniers immeubles patrimoniaux non réhabilités en secteur protégé), je crains que nous ne

revenions soixante-dix ans en arrière, avant la loi Malraux qui a pourtant permis de sauver d'innombrables immeubles patrimoniaux, avec le bel exemple du quartier du Marais à Paris. Je pense également qu'il faut préserver la mixité ancien/récent du patrimoine en centre-ville et, comme l'avait fait la loi Malraux en son temps, favoriser les acteurs, notamment privés, qui savent restaurer et réhabiliter avec finesse. Quant aux questions de téléphonie mobile, je crains qu'un avis simple de l'ABF ne laisse désormais les élus très démunis face à l'installation de nouvelles antennes-relais.

S'agissant enfin de la facilitation des recours des collectivités auprès du préfet, je crains l'utilisation très politique qui peut en être faite.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Le recours par les élus n'est pas un outil de politique politicienne mais un instrument de défense de leur territoire !

M. Jean-Lucien Guenoun. – Je l'entends bien ainsi. Mais il faudrait à tout le moins prévoir une réunion de la commission régionale du patrimoine et de l'architecture (CRPA) pour examiner le recours.

Mme Christine Leconte, présidente de l'ordre des architectes d'Ile-de-France. – La LCAP, dans la lignée de la loi du 3 janvier 1977 sur l'architecture, a constitué une belle avancée en termes de qualité des paysages et des territoires. La Stratégie nationale pour l'architecture présentée en octobre 2015 a confirmé cette dynamique.

Malheureusement, le projet de loi ELAN renonce à toute ambition en matière de qualité urbaine en mêlant urbanisme (grandes opérations d'urbanisme, dérogations possibles à la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée - dite loi MOP - et disparition des concours d'architecture dans certains cas de figure), logement social (avec une moindre prise en compte des habitants et des élus du territoire alors qu'il nous faut désormais « co-construire » avec eux) et revitalisation des centres-bourgs. Les lotissements et les centres commerciaux ne constituent pas le patrimoine de demain et nous devons protéger les centres-bourgs en privilégiant la réhabilitation à la construction neuve de mauvaise qualité ; pour relever ce défi, les ABF sont pour nous des partenaires, des architectes de proximité qui connaissent leur territoire.

M. Olivier Pavy, maire de Salbris et président de la Communauté de communes de La Sologne-des-Rivières, membre du comité directeur de l'association des maires de France (AMF). – Les collectivités territoriales sont très sensibles aux sujets de préservation du patrimoine et l'ABF est parfois perçu comme « l'empêcheur de tourner en rond ». L'AMF a beaucoup travaillé sur ces questions, notamment Pierre Jarlier, et elle a fait part de ses principaux sujets de préoccupation : qu'il y ait plus de collégialité en amont dans la prise en compte du patrimoine historique de nos centres-bourgs (comme nous le faisons sur les projets de développement économique ou touristique) ; que les ABF soient associés aux procédures le plus en amont possible (tout particulièrement si l'avis conforme devait disparaître) ; que les savoir-faire de nos artisans soient préservés (en privilégiant la réhabilitation sur la reconstruction) ; que les questions de santé publique liées à la multiplication des antennes-relais dans le cadre du passage de la 4G à la 5G soient prises en compte ; que nos centres-villes restent des centres de vie, notamment par l'adaptation intelligente des logements au vieillissement de la population tout en préservant la lisibilité historique des façades.

M. Alain de La Bretesche, président délégué de Patrimoine-Environnement. – Si la LCAP porte, incontestablement, la marque du Sénat, elle est aussi le fruit du travail de nos

associations et nous ne souhaitons pas que cette loi, équilibrée et solide, soit détricotée à la faveur du nouveau projet de loi.

Je regrette qu'aucune association de défense du patrimoine n'ait été invitée à la sois-disant conférence de consensus, au sein de laquelle la voix des bailleurs sociaux s'est trouvée rapidement prépondérante.

Nos associations ont adressé une « lettre ouverte aux Français et à leurs élus sur le patrimoine » dans laquelle elles formulent notamment des propositions en matière de gouvernance car plus de trois ministères sont en concurrence sur les questions liées au patrimoine ! Nous comptons aujourd'hui sur le Parlement pour reprendre ces propositions.

Le Sénat a beaucoup œuvré pour les ABF, leur créant un corps de fonctionnaires d'État et sauvant même cette profession un temps menacée. Mais il faudrait aller plus loin et compléter leur statut en prenant en compte leur formation, leur carrière et la question de leurs collaborateurs. La LCAP a remis l'État dans le jeu : il faut donner aux ABF les moyens d'assurer leur mission.

Il y a eu, indubitablement, des difficultés entre ABF et élus. Mais est-ce encore une réalité aujourd'hui ?

M. Olivier Paccaud. – Oui !

Mme Maryvonne Blondin. – Non !

M. Alain de La Bretesche. – D'indéniables progrès ont été accomplis. Considérons les faits : les décisions d'urbanisme font globalement l'objet d'un taux de recours de 1 à 1,6 % et les avis des ABF, d'un taux encore plus faible (0,6 %). Comme pour les températures hivernales, il y a le ressenti - l'impression que les difficultés entre élus et ABF sont immenses - et la réalité - un très faible taux de recours...

Une difficulté particulière apparaît avec la volonté d'installer des pylônes de téléphonie mobile dans les clochers des églises. Outre le nombre des antennes, il y a aussi les armoires techniques qui peuvent fragiliser ces clochers, sans même évoquer les aspects esthétiques. Les associations de défense du patrimoine ne sont pas opposées par nature à ces équipements mais elles souhaitent que lorsqu'il existe d'autres possibilités, celles-ci soient également envisagées.

L'ABF constitue un conseil gratuit pour le maire.

La deuxième question concerne les démolitions. C'est un sujet très technique et la rédaction du projet de loi ne nous paraît pas très solide d'un point de vue juridique puisque les immeubles insalubres visés (soit parce qu'ils font l'objet d'un arrêté de péril, soit parce qu'ils sont tellement insalubres qu'il n'y a aucune possibilité d'amélioration) sont de toute façon voués à la démolition. Il nous semblerait souhaitable de préciser que ces modifications législatives ne s'appliqueront pas aux immeubles situés sur le périmètre d'un espace protégé ou identifiés pour leur valeur patrimoniale dans le plan local d'urbanisme (PLU).

Il convient d'indiquer que les ABF sont aujourd'hui dans l'impossibilité de traiter l'ensemble des dossiers qui leur sont adressés. Cela nous amène à proposer la création d'une « réserve » comme cela peut exister au ministère de la défense et de l'intérieur afin de permettre à des retraités ou à tout autre volontaire de venir épauler les ABF dans le suivi des dossiers.

Par ailleurs, les ABF qui sortent aujourd'hui de l'école n'ont pas fait « acte de bâtir ». C'est pourquoi, sur le modèle des obligations faites à certains corps de la fonction publique, une obligation de mobilité de deux ans pourrait leur être imposée, afin de les inciter, par exemple, à travailler dans des cabinets d'architecte à un moment de leur carrière.

M. Philippe Toussaint, président de l'association « Vieilles maisons françaises ». – J'interviens au nom d'une association qui compte 18 000 adhérents, mais j'ai aussi le regard de l'élu local du fait de mon mandat de maire.

Avec les ABF, nous partageons la conviction que le patrimoine est aussi une affaire d'éducation et qu'il convient de réconcilier l'enseignement de l'histoire avec le patrimoine.

Dans notre pays, seul l'État peut imposer des règles de protection du patrimoine afin de limiter le rôle du code de l'urbanisme qui donne la main aux maires pour construire. Nous sommes très vigilants et nous regrettons de ne jamais être consultés malgré nos courriers adressés au président de la République. Le projet de loi tel qu'il est rédigé aujourd'hui semble considérer que toute maison insalubre a vocation à être supprimée. Ainsi, certains petits bourgs en Normandie qui comprennent de nombreuses maisons abandonnées qui ne sont pas rénovées dans l'attente de pouvoir les détruire. J'ai sollicité les services départementaux afin qu'une réhabilitation soit conduite pour sauver ces centres-bourgs. Un dialogue doit s'instaurer et, dans ce cadre, l'avis de l'ABF constitue un soutien. Notre pays gagnerait à s'inspirer de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne où le petit patrimoine est mieux reconnu. En Allemagne, par exemple, 1,3 million de bâtiments font l'objet d'une identification. En France, le petit patrimoine est ignoré, méconnu et laissé à l'abandon. Nous sommes révoltés par ce projet de loi qui constitue le contraire de ce qu'il faudrait faire.

M. Yves Dauge, président de l'association nationale des biens français du patrimoine mondial. – Le Sénat va se retrouver à nouveau en première ligne, avec la possibilité de faire bouger les choses. Au moment de la discussion de la LCAP, nous avons néanmoins des alliés à l'Assemblée nationale, notamment en la personne du président Bloche. Force est de constater que nos partenaires actuels n'ont pas cette culture et défendent l'idée qu'il faut construire plus vite, moins cher, pour un meilleur résultat. Cette doctrine est contraire à la réalité car il faut du temps pour avoir de la qualité. La loi Malraux, il y a 50 ans, a permis de sauver les centres historiques. Mais les autres territoires sont laissés à l'abandon, ce qui a amené le développement d'une insalubrité. Dans de nombreux territoires nous savons que tout est à vendre. Je regrette que les organismes HLM soient aujourd'hui les alliés de l'État pour détricoter les mécanismes de protection et participer à la destruction du patrimoine. Le risque est grand que se poursuivent les constructions médiocres et non durables comme les grands ensembles et certaines zones pavillonnaires périphériques. Les grands groupes de BTP poussent dans ce sens et le Gouvernement ne nous aide pas. Il y a un problème de gouvernance, car les architectes ne sont pas assez présents au sein des services de l'État et ne peuvent y faire valoir leur expérience.

M. Philippe Nachbar. – Je me garderais bien d'exprimer dès maintenant un avis sur le texte qui mérite d'être expertisé de manière approfondie. J'ai cependant une question technique pour les ABF : quel bilan peut-on faire de la mise en place du périmètre intelligent des abords par la LCAP ?

M. Jean-Pierre Leleux. – Je dois dire que la situation actuelle me rappelle celle des années 60 : il y a ceux qui veulent protéger le patrimoine et ceux qui veulent aller vite dans la construction. L'article 15 du projet de loi porte un risque majeur de destruction des

immeubles insalubres : si on avait mis en œuvre de telles dispositions dans les années 60, il n'y aurait plus de centres-villes ! Il faut donc être pragmatique. Les contentieux entre l'ABF et les collectivités territoriales sont en réalité très rares et ils ont évolué. Il existait dans le passé un pouvoir « exorbitant » des ABF mais la possibilité de recours a changé les relations qu'ils entretiennent avec les élus. D'une posture d'autorité, les ABF sont devenus un appui à l'autorité locale pour préserver le patrimoine.

Même si l'article 15 est inutile et dangereux, le supprimer serait voué à l'échec. Il faut « limiter les dégâts » en amendant le texte pour éviter que la réponse à l'insalubrité soit systématiquement la démolition. Je recommande à nos invités de faire connaître plus largement leur position qui est partagée par notre commission.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Un travail considérable a, en effet, été effectué lors de l'examen de la LCAP pour faire valoir les préoccupations patrimoniales.

Mme Sonia de la Provôté. – Il faut effectivement être vigilant à la proposition de loi sur les centres-villes et les centres-bourgs qui sera présentée demain. Le débat peut caricaturalement se résumer par : tout casser ou tout conserver. On oppose ainsi des intérêts publics, revitaliser les centres-villes et centres-bourgs d'un côté, préserver le paysage urbain, la qualité de vie et l'histoire commune de l'autre. La LCAP avait amené des éléments positifs en créant un cadre favorable à la conciliation des intérêts. Il est cependant difficile de les hiérarchiser et je dois dire que la possibilité de recours a permis une meilleure concertation en amont. L'avis d'un ABF est un secours pour le maire qui peut s'appuyer sur lui pour protéger son patrimoine. Il faudrait plus s'appuyer sur des outils comme les sites patrimoniaux remarquables (SPR) qui encouragent le dialogue entre les différentes parties prenantes. N'oublions pas que d'autres intérêts sont en jeu, à commencer par les questions environnementales et de mise aux normes énergétiques. Il faut faire avancer l'idée que construire vite constitue une « vulgarisation » de nos territoires. Il faut utiliser les compétences en architecture sur le territoire. Cela suppose que les métiers évoluent pour mieux prendre en compte la qualité du paysage urbain alors que la focalisation se fait aujourd'hui sur le projet, au risque d'oublier son insertion dans son environnement. En résumé, la LCAP avait amené de bons éléments, il faut en maintenir les grandes orientations.

Mme Marie-Pierre Monier. – La création des ABF, en 1946, a permis de faire de la France un territoire reconnu dans le monde entier pour la protection de son patrimoine. Un avis conforme de l'ABF est donc nécessaire. J'en veux pour preuve le passage à l'avis simple pour les sites inscrits, qui s'est traduit par une dégradation irréversible de ces espaces. Je m'interroge donc sur l'article 15, en particulier sur le silence de l'ABF qui vaudrait accord. Qu'en pensez-vous ? Le souci du texte est d'accélérer la procédure d'urbanisme. Or, je note qu'il y a finalement très peu de recours et que le meilleur moyen de réduire les délais, c'est aussi de travailler davantage en amont des projets. Je m'associe à la question de notre collègue Philippe Nachbar sur le bilan des nouvelles règles en matière de délimitation des abords.

Mme Françoise Laborde. – Je tiens à rendre hommage à Yves Dauge pour la qualité de son travail et pour sa volonté partisane que le patrimoine devienne un vrai outil de revitalisation de nos villes. Je m'interroge sur l'insertion du projet de loi ELAN dans la stratégie pluriannuelle présentée par la ministre de la culture au mois de décembre, tout en notant que les relations entre les élus et les ABF n'ont pas toujours été harmonieuses. Il y aurait une grande différence entre l'avis simple et l'avis conforme. Je suis très attachée à la prise en compte de notre passé dans les opérations d'aménagement urbain.

M. Pierre Ouzoulias. – Je veux faire part de mon expérience de conservateur du patrimoine dans un service d'archéologie. Nous ne disposions pas de l'avis conforme et nous étions donc amenés à travailler en lien étroit avec les ABF. Il me paraît important de souligner que la politique patrimoniale est d'autant mieux prise en compte qu'elle n'est pas découverte tardivement au moment du dépôt. L'affaiblissement des services de l'État sur le terrain, en particulier des directions régionales des affaires culturelles (DRAC), a considérablement dégradé la situation et les possibilités de travail en amont. Les services de l'inventaire ont été confiés aux régions avec des résultats très inégaux.

Mme Sylvie Robert. – Je partage la colère des ABF. Nous voici revenus plus de deux ans en arrière à devoir de nouveau les défendre, ainsi que l'architecture. Le postulat de départ à savoir que l'on va construire plus, mieux et moins cher en se passant des ABF et des architectes me paraît très contestable. Au niveau symbolique, la suppression du concours d'architecture pour construire des logements sociaux est très grave comme le sont les dérogations aux règles résultant du titre II de la loi MOP, et il faudra chercher à amender le texte. Il me paraît tout aussi symbolique d'abandonner l'avis conforme, alors même que l'on connaît tout l'intérêt de nos concitoyens pour la qualité de vie et la préservation du patrimoine. La question des recours est complexe et nous devons chercher à trouver un accord avec l'Assemblée nationale car, en l'état, l'article 15 du projet de loi ne me paraît pas satisfaisant. J'ajoute que la question de l'environnement est également très importante. Nous parlons là de ce que je qualifierais de « nouveau mode d'habiter ». Revenir aux années 60 sera particulièrement préjudiciable pour les quartiers les plus fragiles. Nous serons donc obligés de faire des propositions à partir des enjeux tant symboliques que politiques. Cette responsabilité est d'autant plus celle du Sénat que nous nous étions particulièrement impliqués sur ces sujets lors de l'examen de la LCAP.

M. Olivier Paccaud. – Nous avons tous la volonté de valoriser le patrimoine. Aucun élu local ne souhaite défigurer son centre-ville. Les taux de recours ne sont pas représentatifs de la situation vécue par les élus et leur faible pourcentage ne doit pas nous aveugler : les élus sont confrontés à de véritables difficultés mais ils n'osent pas entreprendre de recours en raison de l'inégalité des rapports de force. Je souhaiterais revenir sur les propos de mon ami Jean-Lucien Guénoun, représentant des ABF, qui fait un travail formidable dans l'Oise depuis des années. Si nous sommes réunis aujourd'hui, c'est parce que l'article 15 pose de réels problèmes. Je rappellerai que lors de l'assemblée générale de l'Union des maires de l'Oise qui s'est tenue fin 2017, M. Guénoun a été fortement pris à parti, notamment par les élus locaux des petites communes, qui n'ont pas de service d'urbanisme pour monter les dossiers. Il existe donc une réelle incompréhension entre certains maires des petites communes et les ABF. En dépit des efforts de ces derniers pour traiter les dossiers, ils restent submergés. Pour sortir du dilemme avis simple ou avis conforme, il faut développer ce que l'AMF a appelé la « collégialité en amont ». Élus et ABF doivent « coconstruire » les projets. Le savoir-faire des architectes est indispensable, mais les élus se sentent souvent pieds et poings liés à ce qu'ils considèrent comme des oukases de la part des services de l'État. L'article 15 du projet de loi, qui rend consultatif l'avis des architectes des bâtiments de France pour certaines opérations d'urbanisme, n'est pas proposé par hasard. Ne nous voilons donc pas la face. Les citoyens et les élus portent un grand attachement au patrimoine. Mais il y a des blocages qu'il ne faut pas nier.

Mme Annick Billon. – Je souhaiterais moins poser des questions que formuler quelques remarques. D'abord, le temps du politique n'est pas celui de la protection du patrimoine et de l'aménagement du territoire. Le temps donné aux élus pour valoriser le territoire et créer des logements est très court. Il est même désormais difficile de réaliser un

projet sur un mandat. Le temps du patrimoine est au contraire un temps long. Il s'agit donc de concilier ces deux temps. Par ailleurs, quelle vision avons-nous aujourd'hui de l'architecture, du patrimoine, de l'environnement ? Nous avons tendance à n'en retenir que les contraintes : contraintes d'accessibilité, de stationnement, de bétonisation, de zonage, de pourcentage d'espaces verts, de gestion des déchets. L'aménagement du territoire et l'urbanisme ne sont pas considérés comme des moyens d'améliorer notre qualité de vie, mais comme des contraintes à surmonter. Il y a donc un réel travail pédagogique à réaliser. Ensuite, je note qu'à l'instar de la mer, l'aménagement du territoire est géré par plusieurs ministères : l'économie, l'environnement, l'agriculture et les contraintes freinent l'avancement des projets. Pour autant, la volonté de faire vite, construire plus et moins cher risque de conduire à des catastrophes en matière d'urbanisme. Dans ce domaine, il me semble également important de simplifier les procédures, dans la mesure où les contraintes imposées n'ont pas abouti au développement d'un meilleur habitat. Enfin, il faut vulgariser l'architecture et le patrimoine, en utilisant des mots plus simples, compréhensibles par tous.

Mme Maryvonne Blondin. – La situation et le ressenti vis-à-vis des ABF varient selon les territoires, d'où l'importance du dialogue. Les recours se font actuellement auprès des préfets de région. Ne faudrait-il pas permettre un recours au niveau des préfets de département, qui ont une connaissance plus grande de la réalité du terrain ? Concernant la construction de pylônes, Orange avait évalué les besoins pour les années à venir. L'État a repris les chiffres tels quels et les a imposés à Orange sous peine d'intérêts de retard. Or, Orange avait l'habitude de se concerter avec les ABF pour arrêter le lieu d'installation des pylônes. Compte tenu de la contrainte de temps imposée par l'État, Orange risque de choisir les emplacements les plus faciles d'accès et les meilleurs marché, sans que les ABF ne puissent s'y opposer puisqu'ils ne disposeraient que d'un simple avis. Il faudrait donc revenir à un avis conforme, d'autant que cela ne concerne qu'une trentaine de pylônes selon les informations dont je dispose. Enfin, je rappelle que Richard Ferrand, lorsqu'il occupait les fonctions de ministre de la cohésion des territoires, s'était engagé à ne pas toucher aux logements. Si l'idée de construire plus vite et moins cher est séduisante en théorie, l'allégement des procédures risque de soulever de nombreuses difficultés.

Mme Dominique Vérien. – Je voudrais aborder trois sujets. D'abord, la question des relations humaines entre les élus et les ABF. La tonalité de la loi laisse penser que son auteur a été confronté à un architecte arrogant et dictatorial. Il en existe, hélas, mais la situation est très variable et dépend de la personnalité de l'architecte.

Ensuite, j'attire votre attention sur le coût de la conservation et de la réhabilitation du patrimoine. Le label « sites patrimoniaux remarquables » permet la défiscalisation des travaux engagés par les particuliers. Il faudrait donc faciliter la reconnaissance de ces sites. Pour autant, cela reste une procédure compliquée. Ainsi la direction des affaires culturelles dont dépend ma commune m'a indiqué ne pas pouvoir entamer les discussions avant 2020, pour éventuellement créer un site patrimonial remarquable en 2026. De tels délais sont préjudiciables alors que cet outil pourrait jouer un rôle utile dans la réhabilitation des centres-bourgs et centres-villes.

Dernier sujet, le coût des concours d'architecture. Il est légitime de rémunérer les architectes qui travaillent sur un appel à projet. Néanmoins, les sommes en jeu peuvent être considérables. Ainsi, un million d'euros a été consacré à ce poste lors de la construction de la salle de spectacles d'Issy-les-Moulineaux.

M. Jean-Raymond Hugonet. – Il existe une réelle disparité entre le ressenti et la réalité. Certes, on peut insister sur les moyennes, mais elles n'évacuent pas le ressenti. Il est regrettable qu'il n'existe aucune doctrine nationale au sujet des ABF. Par conséquent, en fonction des départements, les élus sont confrontés à des personnalités - parfois très arrogantes - et des avis très différents. Les maires doivent concilier d'une part les exigences de l'État en matière de construction de logements sociaux conformément à l'article 55 de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain et, d'autre part, les contraintes imposées par les ABF. Je ne connais pas un maire ou un citoyen qui ait envie de défigurer sa commune, mais il faut disposer de moyens d'action. C'est en amont que des discussions doivent se nouer pour concilier les intérêts. À cet égard, je sors d'un petit déjeuner organisé à l'Assemblée nationale sur l'aménagement du très haut débit. Le président de l'agence du numérique, M. Antoine Darodes, était présent et a eu des mots très tendres à l'égard des ABF.

M. Alain Schmitz. – Je tiens à souligner les sous-effectifs dont souffrent les services de l'État, notamment en raison du manque d'attractivité financière des carrières. Dans les Yvelines, 30 % des postes ne sont pas pourvus, ce qui explique l'incapacité à traiter les 11 000 dossiers en suspens. Sinon, voici rapidement un retour d'expérience. Lorsque j'étais à la tête d'une agence départementale d'ingénierie, j'ai souhaité - avec 170 communes de mon département - réunir les maires de communes rurales et l'unité départementale de l'architecture et du patrimoine. Cette réunion a permis d'apaiser les relations entre les élus locaux et les ABF et d'aplanir nombre de problèmes.

M. Jacques Groperrin. – J'ai conscience de la nécessité de redynamiser les centres-villes à la fois à travers le développement de commerces et d'habitations. Néanmoins, je m'interroge sur le rôle des ABF à travers l'exemple suivant : à Besançon, ville dans laquelle les fortifications sont classées au patrimoine mondial de l'UNESCO, la simple construction d'un abri de jardin peut soulever des problèmes s'il est situé aux abords d'un monument historique. Les services de l'État ne devraient-ils pas se concentrer sur des problématiques plus importantes ? Il faut avancer sur la délimitation du périmètre des abords. En effet, le risque est fort que la seule réponse apportée *in fine* soit le principe selon lequel le silence de l'administration vaut refus tacite, ce qui n'est pas acceptable pour nos concitoyens.

M. Yves Dauge. – Certains aspects très importants ne sont pas du domaine de la loi. La question de l'insalubrité est loin d'être anodine. On n'a pas vu que des centres-bourgs entiers étaient abandonnés. Il faut remettre du paysage, de l'architecture et du patrimoine dans la loi, qui ont disparu sous la pression des organismes d'habitations à loyer modéré. On ne peut pas se contenter de construire plus et à moindre coût. Le Sénat a donc un véritable rôle à jouer pour réhabiliter et protéger l'urbanisme et les paysages.

Outre le nombre de postes vacants, il y a également le scandale des architectes contractuels, qui sont payés au SMIC et dont le contrat est renouvelé tous les trois mois.

Une autre difficulté réside dans l'absence de coopération entre les deux services concernés par les problématiques d'aménagement du territoire, qui dépendent de deux ministères différents : le service du patrimoine d'une part, qui relève du ministère de la culture et le service en charge de l'urbanisme d'autre part, qui relève du ministère de la cohésion des territoires, sans compter le ministère de la transition écologique et solidaire. Mais c'est un secteur qui n'intéresse pas Nicolas Hulot. En outre, les relations entre les services départementaux de l'architecture et du patrimoine et les régions ne sont pas bonnes. Par conséquent, les ABF sont laissés à leur propre sort, alors qu'ils auraient besoin d'instructions claires. L'État n'a défini aucune stratégie, n'a arrêté aucune priorité, n'a aucune vision.

M. Olivier Pavy. – La situation a beaucoup évolué avec le rôle croissant joué en matière d'urbanisme par les établissements publics de coopération intercommunale, qui n'ont pas encore forcément une culture solide d'appréhension du patrimoine. Je trouverais intéressant que les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) comportent un volet relatif au patrimoine, compte tenu de l'importance de cet enjeu. Il me paraît également nécessaire de rétablir la compatibilité et la cohérence entre les différents documents d'urbanisme : le projet de loi ELAN peut en donner l'occasion, puisqu'il mentionne l'ensemble de ces documents.

S'agissant de l'avis conforme, je ne crois pas que les maires de petites communes y soient opposés en tant que tel, mais il est important que la position de l'ABF soit comprise et coordonnée avec le reste de la politique d'aménagement, ce qui plaide pour un renforcement de la collaboration le plus en amont des projets.

Mme Christine Leconte. – Le CNOA a identifié huit articles du projet de loi qui appellent des modifications pour porter une ambition en matière de qualité du cadre de vie. Ce qui est regrettable, c'est qu'il n'y a non seulement aucun dialogue entre le ministère de la culture et le ministère de la cohésion des territoires, mais qu'aucun des deux ne discute davantage avec nous. Comment alors exposer une position d'intérêt public ? Gardons à l'esprit que la réhabilitation peut être un formidable levier pour l'emploi local. Je pense à la filière du chanvre, compte tenu de l'usage qui peut être fait de ce matériau dans la construction. Pourquoi ne pas formuler des propositions sur le développement des filières courtes ? Pourquoi aussi ne pas s'appuyer davantage sur tous les formidables outils dont nous disposons pour venir en aide aux élus : les architectes-conseils de l'État, les commissions régionales du patrimoine et de l'architecture (CRPA), les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) ou encore les unités départementales de l'architecture et du patrimoine ? Tout le service public de l'architecture a été laissé en déshérence et la situation s'aggrave sans cesse, en l'absence d'instruction ou de vision claire de l'État.

C'est une idée reçue de penser qu'un concours d'architecture coûte cher. Son coût s'établit généralement entre 0,35 % et 0,45 % du montant de l'opération, rémunération du candidat incluse ! Cela dit, seulement 4 % des opérations de construction de logements sociaux sont concernés par les concours. D'où l'inquiétude suscitée par ce projet de loi qui, non seulement dispense les bailleurs sociaux de l'obligation de recourir à ces concours, mais leur permet aussi de déroger aux obligations résultant du titre II de la loi MOP parmi lesquelles figurent le plan type ou le suivi de chantier par un architecte. La qualité architecturale va en pâtir à coup sûr, et très rapidement.

Nous disposons, depuis 2015, d'une stratégie nationale pour l'architecture, qui pose un certain nombre de principes en matière de sensibilisation des acteurs publics et privés de la construction, de formation, de rôle des services publics de l'État, d'expérimentation : servons-nous en !

M. Jean-Lucien Guenoun. – Nous sommes confrontés à des problèmes d'effectifs, particulièrement forts depuis la réorganisation des services déconcentrés en 2010. Il est indispensable que des moyens supplémentaires nous soient alloués pour que nous puissions nous engager dans le dialogue et la concertation. Il faudrait aussi veiller à ce qu'un traitement égal soit accordé aux différentes UDAP sur l'ensemble du territoire.

En matière d'immeubles insalubres, une solution pourrait être d'étendre le bénéfice du dispositif « Malraux » aux opérations de restauration portant sur des immeubles

situés dans les centres-bourgs qui ne sont pas classés comme SPR, dès lors qu'une procédure permettrait au préalable à l'ABF de confirmer l'intérêt patrimonial de l'immeuble. Cela permettrait d'attirer des investisseurs privés qui auraient, à la différence des organismes HLM, de réelles compétences pour restaurer le bâti ancien.

La mise en place d'un mécanisme permettant d'associer ou d'alerter l'ABF à l'adoption d'un arrêté d'insalubrité serait également utile. Aujourd'hui, nous découvrons qu'un immeuble va être détruit au moment où le permis de démolir est affiché. Il est alors trop tard pour proposer des solutions alternatives à la démolition lorsque l'immeuble présente un intérêt patrimonial manifeste. En étant prévenu en amont, nous pourrions travailler avec le maire et aurions la possibilité de lui soumettre des propositions.

Mme Saadia Tamelikecht. – Deux arguments me paraissent plaider contre la remise en cause de l'avis conforme. D'une part, le coût que représenterait pour l'État le fait de payer des cadres supérieurs de la fonction publique à dispenser des conseils qui ne seront pas suivis d'effet me paraîtrait assez déraisonnable. D'autre part, la généralisation de l'avis simple réduirait grandement la possibilité d'un dialogue en amont. Pourquoi un maire voudrait-il dialoguer en amont avec nous d'un projet s'il sait qu'il ne sera pas lié, en tout état de cause, par l'avis que nous donnerons sur ledit projet ? C'est parce qu'il y a un avis conforme qu'il y a un intérêt à ce que nous soyons consultés au préalable. Or, cette phase de dialogue préalable est fondamentale en ce qu'elle garantit que tous les enjeux, y compris patrimoniaux, soient pris en compte dans la conception du projet et que la solution retenue permette de tous les concilier. Nous sommes conscients que les promoteurs immobiliers ont des impératifs financiers qui doivent être respectés. C'est d'ailleurs l'une des raisons qui explique que les exigences en matière de qualité architecturale fassent généralement plus peur encore aux promoteurs que celles en matière de patrimoine, car ils craignent qu'elles ne conduisent à une explosion des coûts.

Le périmètre délimité des abords (PDA) est l'un des documents de protection à l'élaboration duquel nous travaillons en étroite collaboration avec les élus. Au titre de ces documents figurent également les SPR couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) – sans doute le document le plus exigeant puisqu'il comporte également des prescriptions relatives aux intérieurs des immeubles – et ceux couverts par un plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP). Le PDA délimite les espaces qui sont co-sensibles avec un monument historique afin de garantir que la cohérence de l'ensemble sera préservée. Les espaces compris dans le PDA font l'objet d'une protection : ainsi, élus et citoyens savent à l'avance à quoi s'attendre. C'est bien plus clair dans leur esprit que le périmètre automatique des abords, qui s'applique aux seuls immeubles situés dans un rayon de 500 mètres autour du monument historique et en co-visibilité avec lui, et qui varie nécessairement selon le degré de dénivelé de l'espace, etc. En revanche, j'ignore exactement combien ont été créés depuis l'entrée en vigueur de la LCAP.

M. Alain de la Bretesche. – Les questions de qualité architecturale soulevées par ce texte nous préoccupent au même titre que celles relatives aux ABF car il est dans la mission de notre association de faire en sorte que le patrimoine de demain revête un intérêt équivalent au patrimoine d'hier – Jean Giraudoux et Paul Claudel, qui comptent parmi nos fondateurs, ont laissé des textes en ce sens. Or, rien n'a véritablement avancé en matière d'architecture depuis la loi de 1977. Pourquoi les personnes les plus fragiles financièrement n'auraient-elles pas droit à une architecture de qualité ? Pensons que le patrimoine vernaculaire que nous valorisons aujourd'hui comprend bon nombre d'habitations qui étaient celles de ces personnes, telles les maisons en pisé.

Je voudrais reconnaître à Jacques Mézard le mérite d'avoir confié, à son arrivée au ministère, à Christine Maugué, conseillère d'État, une mission d'évaluation des dispositions existantes pour lutter contre les recours abusifs dans le champ de l'urbanisme. Le rapport qu'elle lui a remis en janvier souligne le nombre limité des contentieux et conclut à la nécessité de ne pas restreindre l'accès au juge ou de ne pas limiter l'intérêt à agir des associations. L'une de ses propositions pour améliorer la procédure de référé en matière d'autorisation d'urbanisme me paraît très intéressante : il s'agirait d'inscrire dans la loi une présomption d'urgence en matière d'autorisation d'urbanisme, dès l'octroi de l'autorisation, pour que celle-ci n'ait plus à être démontrée et que l'on en vienne immédiatement à l'examen de droit de la légalité de l'autorisation contestée.

Je formulerai deux propositions : mettre en place un système de médiation en matière administrative, à l'instar de ce qui se pratique depuis longtemps dans les juridictions civiles et faire vraiment fonctionner le recours préalable, en ce sens qu'il doit donner lieu à un véritable échange avec le préfet ou le maire.

Je suis plus réservé sur la cristallisation des moyens car j'ai le sentiment qu'au final le juge fait ce qu'il veut.

Enfin, il faut laisser les commissions nationale et régionales du patrimoine et de l'architecture jouer leur rôle éminemment démocratique et conciliateur. Nous tenons beaucoup à leur bon fonctionnement et au fait qu'elles soient présidées par des élus. La mise en œuvre de l'accord tacite prévu à l'article 15 du projet de loi ELAN remettrait en cause toute la construction élaborée dans le cadre de la loi LCAP. Il faut supprimer cette disposition !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Je précise que dans le cadre du toilettage qui est envisagé concernant la participation des parlementaires au sein des organismes extra-parlementaires, nos collègues de l'Assemblée nationale avaient proposé d'exclure les parlementaires de la commission nationale du patrimoine et de l'architecture. Je m'y suis bien évidemment opposée.

M. Philippe Toussaint. – J'ai sous les yeux le courrier que le président de la République a adressé à notre association en réponse aux préoccupations que nous lui avons exprimées. Je suis heureux de constater à l'écoute de nos débats de ce matin que vous ne partagez pas la vision du président de la République. Pour celui-ci, c'est un point de détail qui ne doit pas inquiéter. En réalité, c'est bien le dispositif d'ensemble de la protection du patrimoine qui est mis en jeu par l'article 15 du projet de loi et je suis inquiet de la passivité du ministère de la culture en la matière.

Les maires ne sont pas opposés à la préservation du patrimoine, loin de là. Ils sont simplement désemparés devant la situation des centres-bourgs et beaucoup ne voient pas une maison en déshérence comme un bien à préserver. Une prise de conscience est nécessaire. C'est pourquoi les protections globales comme les SPR sont fondamentales. L'idée évoquée ce matin d'un dispositif de protection globale qui ne s'appliquerait pas à un monument, mais bien à un espace, et dont le fonctionnement serait moins lourd qu'un SPR me semble par ailleurs importante.

Enfin, il faut nous efforcer de lier la préservation du patrimoine au développement économique. Car sur le terrain, les maires ont le souci d'empêcher la fermeture de leurs écoles, de faire venir des jeunes, de développer le tourisme... La protection du patrimoine peut recouvrir par conséquent des enjeux plus vastes.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci à l'ensemble des participants. Nous allons rester mobilisés car nous avons à cœur de défendre les acquis de la loi LCAP, d'autant que les effets commencent tout juste à se faire sentir, puisque les décrets d'application ont été publiés en 2017.

Organismes extraparlimentaires - Désignation

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Il nous faut procéder, en application de l'article 9 du Règlement du Sénat, à la proposition de candidats à la nomination du Sénat pour siéger au sein d'organismes extraparlimentaires.

La commission propose à la nomination du Sénat :

- *Mme Marie-Pierre Monier, comme candidate titulaire, à la Commission supérieure des sites, perspectives et paysages ;*

- *Mme Vivette Lopez, comme candidate titulaire, et M. Max Brisson, comme candidat suppléant, au conseil d'administration du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.*

La réunion est close à 12 h 25.

Jeudi 19 avril 2018

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture et de Mme Annick Billon, présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes -

**« L'action du CSA sur les droits des femmes - bilan et perspectives » -
Audition de Mme Sylvie Pierre-Brossolette, membre du Conseil supérieur de
l'audiovisuel**

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture. - C'est la première fois depuis cette nouvelle mandature que la commission de la culture et la délégation aux droits des femmes se réunissent ensemble, pour entendre Mme Sylvie Pierre-Brossolette. Membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), elle travaille activement sur la place des femmes dans les médias et l'audiovisuel et a récemment rendu un rapport sur *La représentation des femmes à la télévision et à la radio*.

La commission de la culture est tenue de contrôler l'action des autorités administratives indépendantes, qui nous font part de leurs travaux notamment lorsqu'ils sont réalisés en application de la loi. L'article 1^{er} de la loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, dont j'ai eu l'honneur d'être rapporteure, oblige, à la suite d'une demande du Sénat, les chaînes de l'audiovisuel public à représenter la diversité française. Cela suppose une représentation juste et équilibrée des femmes et des hommes. Nous sommes dans notre rôle en vous entendant sur votre action.

Mme Annick Billon, présidente de la délégation aux droits des femmes. - C'est avec grand plaisir que nous organisons une audition conjointe avec la

commission de la culture, pour évoquer l'action du CSA sur les droits des femmes. La délégation et la commission ont déjà eu l'occasion de s'associer pour organiser la projection de l'excellent documentaire de Frédérique Bedos, *Des femmes et des hommes*, à l'occasion du 8 mars 2016, sur la proposition de Catherine Morin-Desailly, et alors que Chantal Jouanno présidait notre délégation. Plusieurs de nos membres – à commencer par moi – ont la double appartenance à la délégation et à la commission ; cela facilite les rapprochements !

Notre délégation est toujours heureuse de s'associer aux commissions permanentes ou aux autres délégations pour travailler sur des sujets d'intérêt commun. Ainsi, nous avons récemment organisé une audition conjointe avec la délégation sénatoriale à l'outre-mer, qui a été un grand succès, avec une forte participation.

Le sujet qui nous concerne aujourd'hui tient particulièrement à cœur à la délégation. Plusieurs de nos membres, de la majorité comme de l'opposition, ont souhaité, dès notre renouvellement, mettre à notre agenda une audition du CSA.

Je salue à mon tour et remercie de sa présence Mme Sylvie Pierre-Brossolette, membre du CSA, que j'ai rencontrée au Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes (HCE).

Les médias, qu'il s'agisse de la télévision ou de la radio, ont un rôle de sensibilisation à l'égalité qui est précieux vis-à-vis de tous les publics, plus particulièrement les jeunes. Le CSA a une mission importante de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes. Il est primordial d'agir en amont pour faire reculer les représentations sexistes des femmes que les médias peuvent véhiculer, sans oublier le rôle de la publicité. À cet égard, nous écouterons avec intérêt les constats des rapports du CSA relatifs à la représentation des femmes à la télévision et à la radio, et dans les publicités télévisées.

Comment le CSA s'est-il emparé de ses missions au titre des droits des femmes ? Quelle stratégie et quels moyens d'action met-il en œuvre pour traiter les inégalités à la source ? Pourriez-vous nous donner des éléments d'information sur les réclamations des téléspectateurs contre des programmes ou émissions jugées sexistes ?

Lors de son discours du 25 novembre 2017, le président de la République a annoncé que les pouvoirs du CSA seraient étendus, dès cette année, pour qu'il régule les contenus sexistes sur Internet et dans les jeux vidéo. Pourriez-vous nous en dire plus sur ce chantier ? Comment envisagez-vous de vous approprier cette nouvelle compétence ?

J'ajoute, mes chers collègues, que cette réunion fait l'objet d'une captation vidéo.

Mme Sylvie Pierre-Brossolette, membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). – C'est un honneur et un grand plaisir pour moi d'être là. Il est normal d'échanger avec les parlementaires sur ce que fait le CSA. Je travaille énergiquement depuis cinq ans et vous présenterai les origines, les progrès et les limites de mon action : la loi peut beaucoup de choses - le CSA aussi - mais ne peut pas tout.

L'amorce d'une réflexion sur ce sujet date effectivement de 2009. Les chaînes ont ensuite tenté de s'engager volontairement pour faire progresser les choses, à l'instigation notamment des rapports de Brigitte Grévy...

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture. - ... ou de Michèle Reiser.

Mme Sylvie Pierre-Brossolette. – ...et de plusieurs collègues du CSA. Il y a eu de nombreux contacts.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture. - Une commission avait également été mise en place à l'initiative de notre collègue Valérie Létard, alors secrétaire d'État aux droits des femmes. C'est important de le rappeler.

Mme Sylvie Pierre-Brossolette. – Mais même avec toute la bonne volonté du monde, des chartes d'engagement, les choses évoluaient peu. J'ai intégré le CSA en 2013, ce qui correspond au débat sur la loi relative à l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, promulguée symboliquement le 4 août 2014. Dès ma première année au CSA, j'ai demandé à l'Institut national de l'audiovisuel (Ina) de dresser un état des lieux des inégalités et de la représentation quantitative des femmes à l'antenne. Le résultat était accablant : elles ne représentaient que 13 à 17 % des experts ! J'ai aussi demandé aux services du CSA trois études sur les stéréotypes dans la fiction, la télé-réalité et les dessins animés. Évidemment, il en restait beaucoup.

La loi de 2014 est une formidable avancée mais son application est prévue « en concertation avec les chaînes ». Je ne peux donc rien imposer. Il a fallu dix-huit réunions pour leur arracher la délibération que nous avons adoptée en février 2015, à la demande du Parlement, pour que les chaînes remettent un rapport tant qualitatif que quantitatif sur la présence des femmes. Il s'agit donc d'autodéclaration et d'autoévaluation, réalisées à partir de questionnaires élaborés en commun. Dans un souci de pragmatisme, j'ai demandé qu'on dénombre les programmes mettant en valeur des femmes pour valoriser ceux qui n'étaient pas empreints de stéréotypes. À cela s'ajoutent des chiffres comme le nombre de présentatrices, d'animatrices, et d'expertes invitées.

La première année de suivi de ce questionnaire a été difficile. Mais dès la deuxième année, en 2017, nous avons obtenu un vrai décompte, avec des tableaux détaillés remis à temps. Nous observons de vrais progrès : le nombre d'expertes est passé d'environ 15 % en 2014 à 35 % en 2017. Nous ne sommes pas encore au bout du chemin, mais à force d'obliger les chaînes à déclarer et à comptabiliser, j'étais devenue leur mauvaise conscience ; les expertes sont symboliquement des « sachantes ». Le chiffre d'animatrices ou de présentatrices frôle désormais les 50 %. Il faut s'attacher non seulement au quantitatif, mais aussi au qualitatif : quelles sont les expertes qui interviennent, sur quel sujet, à quelle heure, et pendant combien de temps ?

En tant que journaliste, j'avais pris l'habitude avec le temps de comportements aussi mal élevés que ceux des hommes pour réussir à parler... Il faut être conscient que la prise de parole à l'antenne n'est pas toujours facile pour les femmes. On ne coupe pas la parole, on laisse parler les autres... L'année prochaine, après mon départ, il faudra davantage préciser ces études.

Certaines animatrices sont soucieuses de faire venir des femmes, y compris où on les attend le moins, comme les sujets régaliens. Ainsi, Caroline Roux a fait venir, sur le thème de la Syrie, trois expertes sur quatre présents. Elle a hérité de l'émission d'Yves Calvi où il n'y avait jamais de femmes, et ce changement a fonctionné : elle fait de meilleures audiences. Grâce au service public, qui compte 41 % d'expertes – contre 25 % sur les chaînes privées –

la situation a progressé. Le service public a pris des engagements : France Télévisions s'est engagée, dans son contrat d'objectifs et de moyens, à atteindre le seuil de 50 % d'expertes d'ici la fin du mandat de Delphine Ernotte, en 2020. France Info s'engage à une progression de 0,5 % par an sur son propre chiffre – ils partaient de loin – tandis que France Médias Monde a inscrit dans son contrat d'objectifs et de moyens le chiffre de 33 % d'expertes d'ici 2020, et de 40 % de femmes en général. Il a fallu se battre à chaque instant.

Néanmoins, je vous invite à vous emparer d'un sujet : le nombre de femmes politiques présentes à l'antenne et à la radio s'est effondré en 2016-2017, année électorale, alors que l'Assemblée nationale compte plus de 38 % de députées. Vous n'êtes plus que 27 % de femmes politiques invitées en 2017. C'est un scandale ! Aidez-moi et interpellez la ministre de la culture et de la communication et la secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Le CSA peut prendre des sanctions en cas de dégradation des résultats. Je ne l'ai pas fait pour cette première année où nous avons reçu des rapports détaillés, mais nous pourrions en prendre l'année prochaine. Nous avons besoin de l'aide de tous.

Grâce à vous, qui avez accordé une nouvelle compétence au CSA en 2017 en matière de publicité – sans toutefois lui transférer le pouvoir réglementaire, resté au ministère de la culture – j'ai demandé une étude, dont le constat est largement partagé par les annonceurs et les agences. Ses résultats sont catastrophiques : dans les publicités, 80 % des experts sont des hommes. Cela ne coûterait pas plus de choisir des femmes ! Il y a une sexualisation des rôles par produit : 90 % des publicités sur l'automobile sont présentées par des hommes au volant.

Mme Laure Darcos. – ...ou bien des femmes très sexy !

Mme Sylvie Pierre-Brossolette. – Les femmes sont sur le capot et à moitié nues ! La publicité des montres *Breitling* en dit long : un homme, ravi, conduit un avion, sur le capot duquel est allongée langoureusement une femme. C'est récurrent et l'Autorité de Régulation Professionnelle de la Publicité (ARPP) laisse passer : ils craignent que cela bride la liberté de création. Lors des dix-huit réunions avec les chaînes, Pascal Rogard, directeur général de la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD), et Thomas Anargyros, président de l'Union syndicale de la production audiovisuelle (USPA), m'ont soutenue, car les auteurs avaient peur qu'on limite leur créativité. J'ai organisé des séances chez eux.

Dans le secteur publicitaire, Jean-Luc Chétrit, directeur général de l'Union des annonceurs (UDA), m'a beaucoup aidée, allant à l'encontre de ses annonceurs. Une fois le constat partagé, j'ai réussi à leur arracher un accord en décembre 2017 pour réaliser une charte partagée d'auto-engagement. J'ai le pouvoir de sanctionner au coup par coup une publicité sexiste ou dégradante mais ne peux faire de travail de long terme sur des publicités présentant toujours des femmes faisant leurs courses... Cette charte, dévoilée le 8 mars, engage les professionnels à réduire le nombre de publicités sexistes ou enfermant les femmes dans des stéréotypes. Ils s'obligent à montrer les femmes autrement que dans un rôle domestique et à rééquilibrer le nombre d'experts femmes et hommes. Nous avons réalisé tout ce travail en un an.

Le président de la République envisage de confier au CSA des compétences supplémentaires dans le numérique, secteur où l'on peut voir les pires horreurs - pornographie, vulgarité, sexisme, violences - alors que demeure une certaine

retenue à la télévision, même si certaines émissions de divertissement commencent à diffuser des séquences de vidéo Internet – il faut bien rire... J'envisage de prendre des sanctions. J'ai besoin de votre aide car on nous accuse de n'avoir aucun humour et d'être les gendarmes des bonnes mœurs et du bon goût. J'ai besoin de la représentation nationale, car j'applique la loi : il y a des limites à l'humour. Le collègue me soutient, ainsi que beaucoup de journalistes, alors que certains animateurs se sont plaints.

Grâce à la loi, nous avons pu sanctionner. Je l'ai fait très progressivement, en écrivant plusieurs fois des avertissements, en adressant une mise en demeure, pour laisser possible une autorégulation... À la deuxième mise en demeure intervient le rapporteur indépendant, qui propose une sanction. Nous avons mené dix-neuf interventions en quatre ans, quatre en 2017 dont deux avec des sanctions financières, pour une émission de Cauet sur une radio privée et pour une émission de Cyril Hanouna sur une télévision privée. Depuis, ces animateurs n'ont plus dérapé. Merci de nous avoir donné ce pouvoir, nous l'utilisons jusqu'au bout. Nous devons continuer, pour montrer que la loi et le CSA servent à quelque chose.

Nous devons faire le même constat dans le numérique, mais cela demande des moyens importants, pour embaucher quatre personnes. J'ai demandé la mise à disposition de personnel du ministère de la culture et, plus particulièrement, du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), sans succès. Nous essaierons de réaliser l'étude avec nos petits moyens, pour ensuite rencontrer la profession.

J'ai commencé une étude sur le pluralisme et les *fake news* – le CSA pourrait avoir une nouvelle compétence sur les *fake news* et les sites qui les propagent – et j'ai rencontré trois des GAFAs (Google, Apple, Facebook et Amazon), qui sont prêts à collaborer. Ils s'engageront d'autant plus lorsqu'on leur présentera le constat de la situation. Je souhaite réaliser une étude sur les vidéoclips qu'on trouve sur Internet pour rendre la loi plus contraignante.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture. - Merci pour cette présentation sur un thème qui nous passionne. Réguler le numérique n'est pas si simple dans le contexte de la mondialisation. Nous y réfléchissons dans le cadre de l'examen de la loi sur les *fake news*.

M. Jean-Pierre Leleux. – Merci de votre travail pour atteindre un équilibre raisonnable de la présence des hommes et des femmes. Mais vous avez oublié un point de fierté, l'équilibre hommes-femmes dans les présidences des chaînes publiques audiovisuelles.

Mme Sylvie Pierre-Brossolette. – Vous avez remarqué ce progrès ! Bientôt, vous réclamerez un droit pour les hommes...

M. Jean-Pierre Leleux. – Ce n'est pas improbable !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture. - Je me réjouis que Marie-Christine Saragosse ait été reconduite à la tête de France Médias Monde.

Mme Maryvonne Blondin. – Merci de votre persévérance et de votre ténacité pour que la place des femmes soit reconnue dans ce milieu relativement machiste – même si cela s'améliore. Je partage un statut privilégié avec Françoise Laborde et Annick Billon

puisque je suis membre à la fois de la commission de la culture et de la délégation aux droits des femmes .

Permettez-moi de rappeler les travaux que nous avons réalisés dans un domaine qui concerne cette réunion. En 2006, Reine Prat a publié un rapport, resté sur un coin de table pendant plusieurs années, et qui a été repris par notre délégation lorsque Brigitte Gonthier-Maurin a réalisé son rapport *La place des femmes dans l'art et la culture : le temps est venu de passer aux actes*, en juin 2013. En septembre de la même année, j'ai été rapporteure pour avis, au nom de la commission de la culture, de la loi du 4 août 2014. Nous avons rappelé l'urgence de nouvelles mesures. Nous demandions notamment aux acteurs culturels une charte pour l'égalité pour plus de vigilance sur les stéréotypes. Il reste du travail à faire ! Soit les femmes sont présentées au foyer, soit elles sont victimes ou prostituées.

Mme Sylvie Pierre-Brossolette. – C'est la maman ou la putain !

Mme Maryvonne Blondin. – Tout à fait. Veillons à une responsabilisation équilibrée dans les organigrammes entre les hommes et les femmes. Reine Prat établissait un seuil de 33 % à partir duquel un groupe minoritaire n'est plus perçu comme tel. Les résultats sont encourageants à partir de 30 %. Or, selon le rapport de la SACD pour 2012-2017, les directions de structures ou de centres nationaux comptent souvent moins de 25 % de femmes... Aucun orchestre national n'atteint le seuil de 30 %. L'Opéra de Lille est le seul à atteindre ce seuil. Mais il y a eu une avancée dans les postes de direction et de commission, grâce à votre travail et aux lois votées. Les réalisatrices de films sortis en 2012-2015 n'atteignent pas atteint le seuil de 30 %. Je me réjouis que, cette année, le jury du festival de Cannes soit très féminin, plus que paritaire ! Il reste à mettre en place des objectifs chiffrés dans les politiques, notamment celui d'augmentation de 5 % de femmes, et rendre obligatoire la parité dans les jurys et comités d'experts dépendant du ministère de la culture. Nous l'avions déjà écrit en 2013 : où sont les femmes ? Attendons le prochain bilan pour voir si les chiffres s'améliorent. Il a fallu attendre longtemps pour atteindre ces quelques progrès

M. Olivier Paccaud. – Plus d'expertes, moins de femmes objets... Ne tombons pas dans la caricature ! Je vous rassure, je n'ai pas de *Breitling*, ni même de montre. La femme en décolleté qui astique la voiture appartient au passé, et les publicités automobiles mettent en avant la dimension familiale. La société a progressé. Veillons à ne pas imposer trop de contraintes. Je suis très sensible aux « fesses cascadantes » de Rimbaud et aux *Demoiselles d'Avignon* de Picasso. Manet aurait-il encore le droit de peindre le *Déjeuner sur l'herbe*, dans notre société ? La publicité porte un aspect créatif. À trop vouloir contraindre, on risque de graves désillusions...

Mme Françoise Laborde. – Je vous remercie pour le travail que vous menez. Vous savez lancer une dynamique et vous êtes très pédagogue. Vous avez rendu visite à des étudiants de Master 2, à Toulouse, à l'occasion d'une journée sur la place des femmes dans les médias, je vous en remercie Vous vous êtes aussi rendue à l'ONU. Partout, vous défendez l'égalité entre les hommes et les femmes.

Le récent mouvement de dénonciation du harcèlement sexuel au cinéma a brisé un tabou. En a-t-il été de même dans l'audiovisuel ? Dans la publicité, l'image de la femme oscille entre la pornographie, le chic, le vulgaire ou la nunuche. L'application des lois existantes suffit-elle pour changer la situation ? Ou faudra-t-il consolider les mesures dans la future loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes ?

Mme Marta de Cidrac. – Dès qu’il s’agit d’égalité entre les hommes et les femmes, les études et les constats sont très importants. C’est de là qu’on part. Pourtant, sans même disposer des chiffres, nous sommes tous d’accord sur le fait que le numérique véhicule une image des femmes pour le moins inquiétante. Pourquoi faudrait-il une étude chiffrée pour constater ce qui est évident pour tout le monde ? Ras-le-bol des études ! L’inégalité est réelle. Ne pensez-vous pas que cette démarche cache une certaine hypocrisie ?

La cause n’avance pas assez vite. Quand les jeunes femmes seront-elles enfin considérées au même niveau que les hommes dans les médias ? La classe politique s’est féminisée, et pourtant, comme vous le disiez, les femmes politiques sont encore peu invitées sur les plateaux de télévision.

Le collectif *Jamais sans elles* organise le boycott de toutes les réunions d’expertise où les femmes ne sont pas invitées. Que pensez-vous de ce genre d’initiative ?

Mme Laurence Rossignol. – Ce que vous faites représente la parfaite rencontre entre la loi – celle de 2014 et celle de 2017 – et la personne qui la porte. Vous êtes pour ainsi dire « *the right person at the right place* ». Votre personnalité n’est pas étrangère aux résultats que vous obtenez. Quels seraient les besoins législatifs pour encore mieux défendre la cause que vous portez ?

À Marta de Cidrac, j’objecterais que les études sont indispensables, même si notre ressenti est clair. Il n’est qu’à voir la place réservée aux femmes dans les milieux d’expertise pour mesurer combien la tâche reste grande. Lorsqu’on traite par exemple dans les médias d’un sujet comme les inondations, on voit les hommes agir ; les femmes ne font que témoigner ou écoper en arrière-plan. Les études objectivent le ressenti. Nous n’en aurons jamais assez, car à chaque fois qu’on soulève un pan du voile de la misogynie, on en trouve un autre.

À Olivier Paccaud, je répondrais que la loi enclenche des dynamiques, et n’est en rien un obstacle à la créativité. Des mouvements inédits ont vu le jour dans le monde des communicants professionnels, avec par exemple la création du prix « *No more cliché* », récompensant les meilleures publicités non sexistes. Les mentalités évoluent aussi, puisque les communicants ont constaté que les publicités non sexistes n’étaient pas moins vendeuses que les publicités sexistes. Il y a des gisements de créativité, soyons-en conscients, dans ces nouvelles exigences non sexistes.

Nous devons rester mobilisés et vigilants.

Mme Sonia de la Provôté. – Pour défaire « l’image partielle et partielle » de la femme, la question qualitative est fondamentale. Les diagnostics restent trop superficiels. Les médias ont construit la réalité sociale en modelant l’inconscient collectif. Il faudra du temps pour la faire évoluer. Qu’elles soient expertes ou élues, la représentation des femmes dans les médias reste la même. Il faut aussi rappeler que les adolescentes ont un rapport au corps particulier. Il devient de plus en plus problématique au fur et à mesure que les réseaux sociaux se développent. Certaines publicités mettent en scène des femmes dont le corps n’a pas été retouché : il faut défendre cette tendance ! La femme n’a pas besoin de passer par le bistouri, qu’il soit réel ou virtuel.

On nous donne en exemple les pays du Nord, en particulier l’Islande. Y développe-t-on des méthodes particulières dont nous devrions nous inspirer ?

Enfin, Monsieur Paccaud, je ne suis pas certaine que la femme en short et *stiletto* soit un modèle de créativité.

Mme Dominique Vérien. – Les femmes sont ultra-majoritaires dans certains domaines professionnels. Il n’y aura bientôt plus de juges hommes et les médecins sont surtout des femmes, sans parler des infirmières. Ces métiers ont tendance à se sexualiser. Comment encourager une réelle parité professionnelle ? C’est à partir de là qu’on pourra renouveler l’image des femmes dans les médias.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. – Merci pour votre engagement et votre réactivité. La France a un devoir d’exemplarité, car la femme française est très suivie à l’étranger. J’ai travaillé, dans le cadre de la délégation aux droits des femmes, sur un rapport visant à renforcer la place des femmes dans les conseils d’administration. L’idée, extraordinaire, venait de Norvège. Pourtant, la seule référence de poids pour toutes les femmes étrangères que nous avons auditionnées, c’était ce que l’on faisait en France.

À la suite des attentats de 2015, j’ai écrit au CSA au sujet de l’image des terroristes qui était diffusée dans la presse : on voyait des jeunes hommes souriants et musclés, sur une plage. Ce genre d’image peut avoir un pouvoir d’influence très grave sur une jeunesse fragile, notamment les jeunes filles. Ce point n’est pas au cœur du thème de cette réunion, mais j’aimerais avoir votre sentiment sur cette question.

M. Maurice Antiste. – Je regrette de n’avoir pu entendre que la moitié de votre exposé. J’ai eu un problème de taxi. Le chauffeur était une femme. Bien évidemment, ce n’est pas elle qui m’a mis en retard !

Votre passion pour le sujet que vous défendez dépasse l’hexagone, puisque vous avez été vice-présidente d’un groupe de travail sur l’outre-mer en 2013 et d’un autre en 2015. Quelle photographie avez-vous faite de la situation des territoires ultra-marins ?

Mme Céline Boulay-Espéronnier. – Les messages publicitaires sont martelés et répétés pour créer un besoin chez les consommateurs. Si les publicités non sexistes ne sont pas moins vendeuses que les autres, pourquoi trouve-t-on encore autant de publicités sexistes ?

Il faut multiplier les études qui portent sur le numérique et l’Internet. Mère de deux adolescents, je suis tombée sur des morceaux de rap dont les textes étaient pleins d’insultes, de stéréotypes, de propos sexistes et pornographiques. Des millions de jeunes écoutent ces morceaux et regardent les clips sur *YouTube*. Il ne s’agit pas de censurer les artistes. Cependant, il faudrait mener une étude sur le sujet. Je suis particulièrement motivée sur cette question.

Mme Laure Darcos, présidente. – Nous sommes quand même un peu responsables : à trop victimiser les femmes, on contribue à véhiculer cette image dans les médias. Mieux vaut mettre en valeur la femme conquérante qui réussit. Les publicitaires ont un esprit poreux, sensible à l’air du temps. S’il faut bien sûr parler du harcèlement et des violences faites aux femmes, nous devons aussi valoriser l’autre versant.

Tout repose sur l’éducation, notamment celle des jeunes garçons. Il faut transformer la manière dont ils voient leur mère, leur sœur, leur copine. Le CSA doit faire

passer des messages positifs à la jeune génération, en insistant par exemple sur le partage des tâches.

Mme Annick Billon, présidente de la délégation aux droits des femmes. - L'égalité entre les hommes et les femmes est la grande cause du quinquennat. Les réclamations que les téléspectateurs adressent au CSA ont-elles évolué ?

Je rassure M. Paccaud : nous sommes tous favorables à ce que la création s'exprime. Et nous savons aussi apprécier un beau corps d'homme. Le sujet n'est pas là, mais dans la formation des générations à venir : quelle image de la femme renvoie-t-on aux jeunes filles qui regardent la télévision ? La délégation aux droits des femmes travaille aussi sur l'éducation et la formation pour promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes.

Très peu de jeunes filles s'engagent dans des études scientifiques, alors que ce sont les élèves les plus brillantes jusqu'en terminale. Comment expliquer cela, sinon par les images que renvoient la société ?

La délégation travaille aussi sur la formation et la situation des femmes dans la société. Les inégalités entre les hommes et les femmes ont un coût pour la collectivité, en termes de santé, de justice, etc.

Quant au ressenti, j'ai pu mesurer combien il pouvait parfois ne pas correspondre à la réalité. Hier encore, je participais à une table ronde de la commission de la culture sur le rôle des Architectes des Bâtiments de France (ABF) : sur le nombre des recours contre les avis rendus par les ABF, notre ressenti était de 30 %, alors qu'il n'y en a en réalité qu'1 % ! Ce qui importe, c'est que les études soient suivies d'actions.

Mme Sylvie Pierre-Brossolette. – Les professionnels admettent que l'on a dépassé les bornes dans la publicité. Je suis allée à une réunion qui rassemblait les vingt-cinq marques adhérentes à la charte contre les stéréotypes sexistes dans les publicités : elles étaient toutes représentées par des femmes, mais 90 % des créatifs sont des hommes. C'est cela que nous voulons rééquilibrer. Il ne s'agit ni de contraindre, ni de censurer.

Nous devons absolument pouvoir objectiver le problème si nous voulons tenir une position incontestable. La magistrature est très féminisée, mais le président de la Cour de cassation est un homme, celui du barreau aussi d'ailleurs. Même chose pour la profession médicale : pourtant, l'Académie de médecine reste largement masculine...

La loi est un instrument qui nous aide ; elle ne peut pas tout faire. J'ai dû négocier avec les chaînes, car je n'avais pas le pouvoir de tout leur imposer. Nous sommes parvenus à un compromis, dont certains points ne sont pas complètement satisfaisants.

En matière de stéréotypes, la télé-réalité n'a pas bougé d'un pouce, malgré les alertes que j'ai lancées à des chaînes comme *W9* et *NRJ12*. Ces programmes sont diffusés pour les jeunes, entre 17 heures et 20 heures. Pour ces petites chaînes, il est important d'attirer une telle audience... Ces émissions les font vivre. Les images sont épouvantables et consternantes. En revanche, les fictions s'améliorent peu à peu. La série *Candice Renoir*, diffusée en 2013 sur France 2, était très stéréotypée, avec son héroïne toujours habillée en rose, toujours en retard aux réunions à cause de ses problèmes de couple ou de garde d'enfants. Elle ne résolvait ses enquêtes que grâce à son intuition féminine, pas grâce à ses capacités de déduction ! La série était bourrée de stéréotypes.

Même chose en 2015 pour *Nina*, avec ses personnages d'infirmière nunuche et de médecin dragueur... En parler avec des réalisateurs et des producteurs les aide à prendre conscience de ces stéréotypes et à les éviter dans leurs œuvres à venir.

Si le Parlement souhaite un jour imposer la parité, je serais évidemment la dernière à m'en plaindre. Dans l'immédiat, nous devons travailler avec les chaînes de télévision pour lutter contre la diffusion de stéréotypes et nous manquons de moyens pour cela. J'ai fait appel à la bonne volonté des professionnels de la publicité pour mener cette lutte et je ne fais que sanctionner les écarts au coup par coup. Quant au numérique, les études sont très utiles, car elles nous donnent des chiffres à mettre sous le nez des responsables. Avant qu'une étude soit lancée sur le sujet, personne ne se rendait compte que les femmes étaient aussi peu représentées dans les milieux d'experts. Ce qui est certain, c'est que l'étude doit déboucher sur une action.

Mme Marta de Cidrac. – Loin de moi l'idée de déclarer les études inutiles. Je voulais simplement signaler qu'elles étaient déjà très nombreuses. Il faut qu'elles soient suivies d'actions.

Mme Sylvie Pierre-Brossolette. – Pour répondre à M. Antiste, en ce qui concerne l'outre-mer, je soulignerai que cela a déjà été une réussite d'avoir obtenu un chiffre global de la part des télévisions. Faire des sous-décomptes par région serait intéressant, mais cela dépasse nos prérogatives.

Madame Laborde, le harcèlement n'est pas de notre ressort. Rompre le tabou sera difficile et prendra du temps.

La législation française est parmi les plus avancées du monde sur notre sujet, même si on ne peut pas en dire autant de la situation réelle. Au Canada et dans les pays du Nord, la question de la place des femmes dans la société et dans les médias se pose tellement peu qu'il n'y a pas besoin de légiférer. En revanche, les pays du Maghreb et même l'Angleterre nous envient notre législation. La Belgique avance beaucoup sur le sujet. À l'ONU, nous étions cinq à parler : la France faisait figure d'oasis par rapport aux autres pays, notamment africains. Cependant, encore une fois, nous ne sommes pas les plus en avance en ce qui concerne la situation réelle.

Une fois le mouvement lancé, les chaînes de télévision sont les premières à se vanter de la place qu'elles font aux femmes.

Les saisines ont beaucoup progressé grâce au numérique (c'est plus simple d'écrire sur une plateforme que d'envoyer une lettre) et à notre réactivité. Les remarques déplacées d'un Candeloro aux Jeux Olympiques, il y a quelques années, ne seraient plus concevables. Les gens qui n'ont pas le temps de regarder la télévision seraient sans doute les plus à même de formuler des saisines, car, par définition, les adolescents qui regardent les émissions de télé-réalité ou des vidéo-clips musicaux n'en font jamais. Je vais travailler sur ce secteur.

Il faut effectivement développer une approche qualitative. Les moyens nous manquent, car le budget du CSA diminue chaque année. Il faudrait pouvoir regarder chaque émission, examiner le sujet, les interventions féminines, etc. Cela prend beaucoup de temps.

Pour en revenir à la remarque de Dominique Vérien sur les professions féminisées, je considère que le fait que beaucoup de juges soient des femmes est plutôt un progrès.

Mme Dominique Vérien. – Et quand c'est 100 % ?

Mme Sylvie Pierre-Brossolette. – Je préfère qu'on diffuse des images de femmes juges ou médecins plutôt que greffières ou infirmières !

Mme Dominique Vérien. – Toutes les sociétés privées qui ont réussi à introduire de la parité et de la mixité sociale dans leur conseil d'administration ont de meilleurs résultats. L'hyper féminisation de certains métiers est un problème global. Comment l'éducation a-t-elle abouti à cela ?

Mme Sylvie Pierre-Brossolette. – Je préfère me battre pour qu'il y ait des femmes ingénieures, pilotes d'avion, généraux cinq étoiles. Une majorité de chirurgiens sont des hommes, et la plupart des professeurs de médecine aussi.

Mme Annick Billon, présidente de la délégation aux droits des femmes. – Il faut des femmes compétentes qui exercent aux postes où elles doivent exercer.

M. Roland Courteau. – Récemment, les statistiques de l'académie du Languedoc-Roussillon-Occitanie ont montré que la filière du secrétariat était féminine à 99 %, celle du social à 98 %, la filière sanitaire à 97 % et celle de l'habillement à 95 %. À l'inverse, la filière mécanique est masculine à 99 %, celle de l'électricité à 98 % et on recense 3 % de filles contre 97 % de garçons en bac STI. La tâche est loin d'être achevée.

Mme Sylvie Pierre-Brossolette. – Nous progresserons en montrant à la télévision que des femmes peuvent être ingénieures.

M. Max Brisson. – L'orientation est un vrai sujet. La répartition des élèves d'une terminale S est à peu près équilibrée entre garçons et filles, ce qui est déjà un progrès. Les classes de préparation aux grandes écoles scientifiques, en revanche, sont essentiellement masculines, alors qu'en khâgne, on ne trouve quasiment que des filles. C'est un défi majeur à relever. L'école ne peut pas tout régler. La société a un rôle à jouer.

Mme Sylvie Pierre-Brossolette. – D'où l'importance de montrer des femmes expertes dans tous les domaines à la télévision, pour que les petites filles se disent : « Mais, je peux être cap ! ».

M. Max Brisson. – Vous m'ôtez ma conclusion !

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture. - Le monde du numérique est exclusivement masculin. Très peu de femmes exercent le métier de développeur. Dans les filières informatiques de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur, il y a encore moins de filles que dans les sciences dures. C'est un sujet sur lequel nous devons travailler.

Nous veillerons à conforter la dynamique engagée depuis quelques années, dans le cadre de la future loi sur l'audiovisuel public. Il y a la législation, mais nous devons aussi travailler sur les mentalités. Merci beaucoup au CSA qui joue parfaitement son rôle.

Mme Annick Billon, présidente. – Je m'associe aux remerciements de Catherine Morin-Desailly. Cette audition est une réussite. L'essentiel n'est pas d'afficher des messages polémiques, mais de donner aux jeunes filles la possibilité de se dire : « Ça, je peux le faire ! ».

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

La réunion est levée à 10h55.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Mardi 17 avril 2018

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 16 h 05.

« Plan national d'actions 2018-2023 sur le loup et les activités d'élevage » - Examen du rapport d'information

M. Hervé Maurey, président. – Nous sommes réunis pour examiner le 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 »

Ce plan, publié par le Gouvernement le 19 février dernier, a suscité beaucoup de réactions négatives, de la part des éleveurs comme des associations de protection de l'environnement.

Des sénateurs appartenant à plusieurs commissions s'en sont fait l'écho. Afin d'associer l'ensemble des sénateurs, notre commission, compétente sur ce sujet, a demandé à Cyril Pellevat, de conduire un cycle d'auditions dans le cadre du groupe d'études « Montagne », qu'il préside, et auquel tous les sénateurs peuvent adhérer. C'est pourquoi notre réunion d'aujourd'hui est ouverte à l'ensemble des membres du groupe d'études, dont je salue la présence.

Nous entendrons dans une heure Monsieur Stéphane Bouillon, le préfet de la région Auvergne Rhône-Alpes, coordonnateur du Plan loup.

Je laisse sans plus attendre la parole à notre collègue Cyril Pellevat, afin qu'il nous présente les conclusions de ses travaux.

M. Cyril Pellevat. – Monsieur le Président, mes chers collègues, j'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui les conclusions du cycle d'auditions qui s'est déroulé au cours des mois de février et mars au sein du groupe d'études « Développement économique de la montagne » dans le cadre de la mission que vous avez bien voulu me confier après la parution du « plan national 2018-2023 sur le loup et les activités d'élevage » le 19 février dernier.

Je me félicite que nous ayons pu, dans un délai court, entendre l'ensemble des parties prenantes sur le sujet, puisque nous avons procédé à plus de 10 auditions et 3 tables rondes. Nous avons également reçu près d'une vingtaine de contributions écrites.

La croissance du nombre de loups et de la prédation est un sujet épineux et d'ailleurs, les histoires populaires, les légendes et la littérature attestent que la cohabitation entre le loup et l'homme n'a jamais été aisée. Il n'y a pas de solution simple.

Le loup est une espèce protégée mais les règles fixées en droit international par la convention de Berne de 1979, en droit européen par la directive Habitat de 1992 et en droit

interne par le code de l'environnement prévoient des dérogations permettant d'abattre des loups lorsque trois conditions sont réunies : il doit exister un risque sérieux pour les activités humaines et les troupeaux, l'abatage doit intervenir en dernier recours, après échec de mesures alternatives, et enfin, l'intervention sur les loups doit être proportionnée, c'est-à-dire ne pas menacer sa viabilité à long terme.

Il ressort clairement des auditions que nous avons menées que l'équilibre actuel entre la protection du loup et le maintien de l'agropastoralisme est défavorable aux éleveurs.

Les chiffres sont éloquentes : plus de 11 000 victimes animales du loup en 2017, en augmentation de 60 % depuis 2013 et une dépense publique consacrée à la prédation du loup qui est passée de 4 millions d'euros en 2006 à 26 millions d'euros en 2017, sans compter les moyens humains et le temps consacrés à la gestion des dégâts causés par le loup. Nous assistons donc à la faillite du modèle de cohabitation entre le loup et l'élevage tel qu'il est pensé depuis 20 ans en France.

Depuis le début des années 1990, le nombre de loups a augmenté dans des proportions très importantes, entre 12 et 20 % par an, pour atteindre aujourd'hui une population de 500 spécimens sans doute, répartis dans 63 zones de présence permanente, dont 52 en meutes. Je dis « sans doute » car il est difficile d'avoir un comptage véritablement fiable. Nous savons simplement que le loup est officiellement présent dans 33 départements et 846 communes.

Dans ces conditions, le modèle pastoral fait face à un danger mortel alors même qu'il représente une tradition culturelle et sociale indispensable à la préservation de l'environnement, au développement économique et à la conservation de l'identité des villages. En 10 ans, l'emprise territoriale de l'agriculture a régressé de près de 4 % en montagne et le nombre d'exploitations agricoles a diminué de près de 23 %, passant de 100 000 à 80 000.

Or, la France est une grande puissance agricole mondiale et l'un des bastions de l'élevage en Europe. En montagne, l'élevage est la première activité pour près de 75 % des exploitants agricoles et sur les 44 AOC fromagères que compte la France aujourd'hui, 26 sont produites en zone de montagne.

La situation n'est donc plus tenable, ni pour les éleveurs, ni pour les populations et les touristes qui seront un jour menacés, ni pour les finances publiques. C'est un cercle vicieux de souffrances, de dépenses et d'incompréhensions.

À l'issue de ce cycle d'auditions, je souhaiterais partager avec vous trois constats, avant de présenter les propositions du rapport que je soumettrai à votre approbation.

Premier constat : si le plan loup comporte des avancées indéniables, il ne satisfait aucun des acteurs concernés, que ce soient les éleveurs ou les associations de protection de l'environnement. La volonté d'améliorer la connaissance scientifique sur les loups, le renforcement des mesures de protection et les récentes annonces du Président de la République sur la question des hybrides et de la pérennisation de la Brigade loup vont certes dans le bon sens. Mais d'importantes difficultés demeurent sur le plan technique, qu'il s'agisse du comptage des loups, de la connaissance de leurs comportements et de la capacité de défense des éleveurs.

Deuxième constat : l'argument du maintien de la biodiversité pour justifier la protection du loup est tout à fait paradoxal. Certes, en tant que grand prédateur, le loup a une place indispensable dans la chaîne alimentaire et contribue à la richesse faunistique de notre pays. Mais la contribution du pastoralisme à la biodiversité en France est tout aussi voire davantage précieuse. Alors que nous parlons de transition écologique, de respect de l'environnement, de meilleurs usages alimentaires, nous sommes précisément en présence d'une activité qui répond à ces objectifs. Les éleveurs sont davantage que des gardiens des montagnes et des plaines. En plus d'empêcher la spéculation foncière, ce sont les premiers écologistes ! Ils ne consomment pas ou peu de produits chimiques et l'élevage extensif assure à la fois la protection du sol, de l'eau, de la biodiversité et contribue à l'entretien des paysages. Il figure à ce titre parmi les bonnes pratiques pour la gestion des sites Natura 2000. Aussi, au regard de la relative passivité des pouvoirs publics face à la disparition progressive des oiseaux ou d'autres espèces animales comme les abeilles, l'attitude concernant le loup et le pastoralisme apparaît excessive et déséquilibrée.

Sur la question du bien-être animal, la position actuelle du Gouvernement me semble également tout à fait paradoxale : on s'inquiète du bien-être du loup mais pas de celui des brebis, des bovins, des chevaux et des chiens de protection attaqués ! Or le bien-être de ces animaux domestiques est essentiel pour la qualité de la production agricole. Le stress ressenti par les bêtes après les attaques conduit à des problèmes de fertilité, de malformation et à des comportements parfois agressifs s'agissant des chiens de protection.

Troisième constat : nous sommes en train de perdre la bataille de la communication. Il y a, sur la question du loup, une forme de pensée romantique, de pensée urbaine de la ruralité qui est sans rapport avec la réalité des enjeux dans les territoires. Nous devons faire valoir nos arguments dans l'espace public, sur le plan de l'aménagement du territoire, du développement durable de la montagne et notre conception de la biodiversité, qui ne se limite pas à un traitement comptable ou partiel du problème mais qui entend valoriser la tradition des territoires et la sécurité des populations.

J'en viens maintenant aux 15 propositions que nous avons élaborées en concertation avec les membres du groupe d'études.

Tout d'abord, il est urgent d'améliorer notre connaissance du loup et des lieux où il est présent en France. Nous ne pouvons faire l'économie de données fiables sur le nombre de spécimens et de meutes, les espaces où ils évoluent et leurs caractéristiques génétiques. Nous manquons de connaissances scientifiques sur le sujet.

Corolaire de cette proposition, il faut améliorer la transmission de l'information de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et des services de l'État aux élus locaux, qui doivent pouvoir disposer d'une information fiable pour gérer au mieux les situations sur le terrain, ce qui n'est pas le cas actuellement. Il faut aussi construire une définition juridique robuste du loup pour ne pas surprotéger des espèces hybrides qui n'ont ni les caractéristiques ni le comportement des loups et menacent indûment populations et troupeaux.

Ensuite, nous devons faire en sorte de nous approcher au maximum d'une situation « 0 attaque » pour les éleveurs, en engageant une réflexion sur le cantonnement des loups dans certaines zones afin d'endiguer l'extension du front de colonisation. Un renforcement des pouvoirs des maires pour prévenir les atteintes à l'ordre public et à la

sécurité des personnes serait, à cet égard, nécessaire. Les éleveurs doivent par ailleurs se voir reconnaître le droit à la légitime défense de leurs troupeaux, sans condition.

Point central de notre rapport, nous devons revaloriser le pastoralisme, dans sa dimension économique, environnementale et culturelle, afin de préserver les activités humaines face à la prédation. Après avoir adopté une politique ambitieuse en la matière depuis les années 1970, les pouvoirs publics doivent faire preuve de cohérence.

Plusieurs ajustements techniques sont également nécessaires. D'abord, il est nécessaire d'élaborer de nouveaux outils d'intervention sur la population des loups qui ne soient pas létaux, comme la capture-relâche pour réapprendre au loup la peur de l'homme, dans une forme de démarche pédagogique. Les scientifiques expliquent que le loup doit pouvoir partager auprès de la meute son expérience du contact avec les humains et il faut pour cela qu'il reste parfois en vie après une attaque.

Ensuite, il est indispensable de mesurer toutes les conséquences des mesures de protection actuellement mises en œuvre.

L'accent doit, à cet égard, être mis sur l'accompagnement des éleveurs et la formation. La question des chiens de protection en particulier est urgente : nous assistons déjà à des attaques sur des promeneurs et cela ne peut pas durer.

De même, la viabilité économique des exploitations est menacée par le coût financier de la protection à mettre en place, parfois sans commune mesure avec les rendements. On touche aux limites d'une protection des troupeaux pensée sous un angle purement bureaucratique. La conditionnalité de l'indemnisation des éleveurs à la mise en place de mesures de protection, insérée dans le nouveau plan loup à la demande des associations de protection du loup, témoigne aussi d'une suspicion malsaine sur la volonté des éleveurs de protéger leurs troupeaux et d'un traitement trop abstrait du sujet. La protection des troupeaux ne saurait être l'alpha et l'oméga des politiques de soutien au pastoralisme. Le Centre d'études et de réalisations pastorales Alpes-Méditerranée nous rappelle à cet égard que 95 % des pertes se produisent sur des troupeaux protégés.

Il conviendrait également de refondre le dispositif d'indemnisation des éleveurs à un niveau législatif et de leur assurer une procédure contradictoire respectueuse de leurs droits en tant que victimes d'actes de prédation. Nous devons garantir la juste reconnaissance de leurs préjudices matériels et moraux.

Enfin, un changement de dimension dans l'approche du sujet est nécessaire.

D'une part, nous devons élargir la réflexion sur la conservation du loup à l'échelle européenne, plutôt que d'envisager la viabilité démographique et génétique du loup uniquement sur le territoire français, ce qui n'a pas beaucoup de sens. Si le ministère de la Transition écologique et solidaire nous a fait part de l'admiration de nos voisins européens quant au suivi que nous réalisons des loups en France, je doute qu'ils admirent le taux de prédation que nous subissons par ailleurs et les situations locales extrêmement tendues que nous connaissons ! Le loup français tue deux à trois fois plus de brebis que le loup italien ou suisse !

D'autre part, nous pourrions soutenir le Gouvernement dans une démarche visant à abaisser la protection dont bénéficie le loup à l'échelle européenne, compte tenu de sa

situation favorable de conservation. Un déclassement du loup de l'annexe II vers l'annexe III de la convention de Berne et de l'annexe IV vers l'annexe V de la directive Habitat permettrait une gestion démographique plus souple et me semble plus que jamais nécessaire. L'Europe ne tient pas suffisamment compte des spécificités locales et en l'occurrence de la situation de prédation en France.

Avant de conclure, un point d'actualité me semble important : la septième session plénière de la plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) doit se tenir en France dans un an. Le ministre d'État Nicolas Hulot a annoncé son intention de placer, je cite, « l'érosion de la biodiversité au même rang d'importance que le réchauffement climatique ». Ce vœu restera pieux si l'érosion de l'emprise pastorale se poursuit et avec elle l'érosion de la biodiversité dans les territoires de montagne.

Nous devons bien choisir nos combats. Le loup n'est aujourd'hui plus une espèce menacée, c'est le pastoralisme qui l'est ! L'article 1er de la loi Montagne de 1985, dans sa rédaction résultant de la loi Montagne II de 2016, dispose désormais que « la République française reconnaît la montagne comme un ensemble de territoires dont le développement équitable et durable constitue un objectif d'intérêt national en raison de leur rôle économique, social, environnemental, paysager, sanitaire et culturel ». Nous devons donner corps à cette exigence.

Voici en substance, monsieur le président, mes chers collègues, les résultats de la mission que vous m'avez fait l'honneur de me confier.

J'espère vous avoir démontré la nature de l'urgence en matière de gestion des loups et la nécessité ainsi que la légitimité que nous avons à intervenir sur ce sujet pour rétablir un équilibre favorable aux activités humaines.

Les éleveurs et les territoires pastoraux ne peuvent attendre davantage.

M. Hervé Maurey, président. – Merci beaucoup Monsieur Pellevat pour avoir réussi à faire le point dans un temps extrêmement contraint sur ce dossier compliqué, avec des propositions pragmatiques et pertinentes.

M. Guillaume Gontard. – Merci pour le rapport et toutes ces explications. Nous avons en effet pu auditionner un éventail assez large de personnes, éleveurs, élus ou scientifiques, qui nous ont permis d'avoir une vision globale de la situation.

Une remarque suite à ce que nous ont dit beaucoup d'éleveurs : attention à ne pas faire croire que nous allons arriver à une situation sans loup. Les loups sont présents, la convention de Berne est là, et nous en avons pour un moment. On ne peut pas faire croire aux éleveurs que l'on va pouvoir régler le problème du jour au lendemain.

Il faut notamment faire attention au message que l'on peut donner sur les moyens de protection. Quel que soit le mode de protection, que ce soit le tir de protection, les chiens ou les clôtures, il faudra le mettre en œuvre et travailler à aider et accompagner les éleveurs à leur mise en place.

Mme Patricia Morhet-Richaud. – Nous avons en effet mené de nombreuses auditions et reçu différentes contributions. Nous attendons encore les dernières, dont il faudra s'inspirer pour finaliser le rapport.

Il y a un grand malaise chez les éleveurs dans tous nos territoires, et une légitimité à s'interroger sur l'avenir de ces territoires. C'est une question très importante : quelle est la vision pour ces territoires ruraux de montagnes dans lesquels le loup est présent ?

Au niveau européen, il faut également pouvoir en discuter et s'interroger ensemble afin d'avoir une vision commune sur la convention de Berne ainsi que sur la directive Habitat.

M. Cyril Pellevat. – Monsieur Gontard, au cours de nos auditions, aucun éleveur ni élu n'a remis en question la présence du loup. S'est fortement exprimée en revanche la volonté de protéger les élevages de façon pérenne. Le rapport essaie de reprendre cette idée : les préconisations visent un objectif qui n'est pas « zéro loup » mais « zéro attaque ». Certains pays ont été pris en exemple par des associations de protection de l'environnement, notamment l'Italie et l'Espagne, puisqu'on compte dans ces pays deux à trois fois moins d'attaques sur les brebis en proportion de la population de loups.

Mme Morhet-Richaud, en effet nous attendons encore deux contributions : des offices du tourisme et du Défenseur des droits. Comme cela a été rappelé, les auditions se sont déroulées dans un cadre très contraint, en un mois, et toutes les personnes sollicitées n'ont pas pu se libérer.

Les élus locaux et les éleveurs sur le territoire expriment beaucoup de détresse, et j'espère que nous arriverons à mettre en œuvre des mesures qui répondent à leurs préoccupations.

Au niveau européen, une rencontre est prévue le 14 mai avec Michel Dantin pour travailler sur le loup.

Mme Marta de Cidrac. – Vous avez évoqué dans le cadre du rapport, des attaques d'élevages, mais aussi de promeneurs, liées à une certaine prolifération des loups et des chiens de protection. Vous disiez notamment que les loups français étaient beaucoup plus prédateurs que ne le seraient les loups voisins. Y a-t-il des explications à ce phénomène ? Ce sujet rentre-t-il dans le cadre des propositions formulées ?

M. Olivier Jacquin. – Le plan loup n'a pas retenu la proposition de piégeage non-mutilant avec relâche du loup. Cette solution permettrait pourtant d'étudier les capacités d'effarouchement et de mieux connaître l'espèce.

Mme Angèle Prévile. – Je reviens sur le constat que le loup français tue deux fois plus que le loup italien. Cela a-t-il été étudié en détail ? Les propositions qui ont été faites s'inspirent-elles de ce qui a été fait en Italie ?

Mme Michèle Vullien. – J'étais ce week-end à Courzieu, où se situe un parc avec des loups. Je suis étonnée d'apprendre que des loups attaqueraient des humains car les loups n'attaquent pas les humains.

J'ai également eu l'impression que vous avez davantage auditionné des acteurs du pastoralisme. Mais la connaissance ou la méconnaissance du loup, de ses mœurs, de son comportement et tout le fantasme qui entoure les loups restent importants.

Si les loups français sont plus prédateurs c'est sans doute dû à la façon dont on fait le décompte des brebis mortes, tuées par des loups, des chiens ou autre. Il paraît

difficilement compréhensible que, sous prétexte qu'ils sont de l'autre côté de la frontière, les loups français soient plus costauds que les loups italiens.

M. Cyril Pellevat. – Je tiens à préciser qu'il n'y a aujourd'hui pas d'attaque de loup sur l'humain, il s'agit des chiens de défense. Les chiens attaquent les humains parce qu'il y a une certaine forme d'agressivité. Un vétérinaire comportementaliste que nous avons auditionné nous a indiqué qu'une meilleure éducation et un meilleur dressage de ces chiens étaient nécessaires pour éviter les attaques.

S'agissant des parcs voisins : nous manquons de données scientifiques. Dans les autres pays, il n'y a pas de politique de tir légal, comme nous le faisons en France. Est-ce que le fait de tirer désorganise les meutes et augmente le nombre d'attaques ? Aujourd'hui on ne le sait pas.

Le piégeage fait en effet partie de nos préconisations. Cela se fait déjà aux États-Unis, ce qui permet de regarder comment le loup évolue et de prévenir certaines attaques. Nous y sommes bien sûr très favorables. Cela permet également d'habituer le loup au fait que l'homme puisse être son prédateur, et cela peut avoir un effet de transmission d'information à la meute.

À propos des parcs dans lesquels des loups sont élevés, nous manquons de données. Il faudrait donc voir comment les autres pays procèdent. Certains appuient leur campagne de tourisme sur le loup. Mais je n'ai pour l'instant pas plus d'éléments.

M. Hervé Maurey, président. – Merci beaucoup, je vais vous demander l'autorisation de publier ce rapport et je pense qu'il n'y a pas d'objection.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

La réunion est close à 16h30.

La réunion est ouverte à 17 h 00.

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

M. Hervé Maurey, président. – Mes chers collègues, nous avons le plaisir de recevoir M. Stéphane Bouillon, préfet de la région Auvergne-Rhône-Alpes, en sa qualité de préfet coordonnateur du plan national d'actions 2018-2023 sur le loup et les activités d'élevage.

Ce « plan loup », dévoilé le 19 février dernier, a suscité de nombreuses réactions plutôt négatives, de la part aussi bien des éleveurs que des associations de protection de l'environnement. Aussi avons-nous chargé **Cyril Pellevat**, président du groupe d'études sur le développement économique de la montagne, d'une réflexion sur le sujet. Au terme de ses auditions, il a élaboré des recommandations dont il nous a fait part il y a quelques instants.

L'augmentation de la prédation en France est un sujet épineux. Les loups ont fait plus de 11 000 victimes animales l'année dernière, soit 60 % de plus qu'en 2013, et le coût de l'indemnisation des victimes est passé de 4 à 26 millions d'euros entre 2006 et 2017. Ces évolutions résultent de la hausse très importante du nombre de spécimens : entre 12 et 20 % par an depuis le début des années 1990. Aujourd'hui, on en compte environ 500, sur 63 zones de présence permanente.

Monsieur le préfet, nous nous félicitons que vous puissiez nous présenter le plan du Gouvernement. Peut-être pourrez-vous aussi nous éclairer sur les nouvelles annonces qui, à ce que nous avons cru comprendre, pourraient être faites.

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. – La mise en œuvre du « plan loup », assez compliquée, est un travail d'équipe impliquant l'ensemble des services de l'État. C'est pourquoi je suis accompagné de M. Michel Sinoir, directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, et de M. Denis Félix, représentant de la DREAL.

Dans le cadre d'un plan national d'actions désormais beaucoup plus déconcentré, les préfets de département travaillent directement avec les acteurs de terrain. Leurs missions sont définies par deux arrêtés du 19 février dernier.

Ils octroient les dérogations aux interdictions de destruction de loups – dans le cadre de la directive « habitats » et de la convention de Berne sur les espèces protégées, la règle est l'interdiction de tuer –, désignent les bénéficiaires des autorisations de tir et assurent le suivi des dommages.

Ils déterminent également, au cas par cas, si un troupeau est protégeable ou s'il l'est difficilement, selon une procédure nouvelle qui prend en compte la notion de front de colonisation. Quand un troupeau est reconnu non protégeable – pour protéger ceux des Causses aveyronnais, le préfet a calculé qu'il faudrait 3 400 kilomètres de clôture et 2 200 chiens... –, l'autorisation de tir est possible sans condition de protection, ce qui est une nouveauté.

Le soutien aux éleveurs et au développement du pastoralisme, grâce au Feader et aux concours du conseil régional, est aussi un enjeu très important.

La mission du préfet coordonnateur se fonde sur une lettre du 22 août 2014 cosignée par Mme Royal et M. Le Foll, dans l'attente d'un décret en préparation, mais le renforcement de son rôle est d'ores et déjà inscrit dans le plan national d'actions.

Je suis chargé de coordonner et d'harmoniser l'action de mes collègues, y compris en matière de zonage, pour assurer l'adéquation entre la pression de prédation et les actions engagées. En outre, à partir du 1^{er} septembre prochain, je pourrai sélectionner, en fonction de l'évolution des prédatons, les territoires sur lesquels les tirs de prélèvement pourront être autorisés par les préfets de département. Dans ce cadre, je serai amené à arbitrer entre les demandes des départements, comme je le fais déjà, sur proposition de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, l'ONCFS, et de la DREAL, pour les tirs de défense simple et renforcée. Cette mission de coordination est une autre nouveauté par rapport au système antérieur.

Je peux aussi interdire à mes collègues d'accorder des autorisations de tir, compte tenu du quota de loups à abattre que je dois faire durer tout au long de l'année. Actuellement de quarante, ce quota, qui pourra être dépassé de 12 % à partir de 2019 et qui ne s'applique pas aux tirs de défense simple, correspondra à 10 % du nombre de loups recensés par l'ONCFS. Je dois le gérer en bon père de famille, et faire en sorte qu'il y ait le moins de loups tués, mais surtout le moins de brebis égorgées. En fonction de la pression de prédation, je définis donc les territoires prioritaires.

Enfin, je communique sur les bilans globalisés et propose aux ministres les adaptations et expérimentations qui pourraient leur paraître utiles.

Grâce au nouveau système plus déconcentré, nous pouvons agir sans devoir toujours attendre un arbitrage ministériel ou interministériel et nous pouvons dialoguer plus directement avec les acteurs locaux. Nous disposons aussi d'une souplesse accrue pour autoriser et organiser les tirs, ainsi que pour définir les zonages. Cette organisation permet d'assurer un meilleur équilibre entre préservation de la biodiversité et protection des éleveurs confrontés aux attaques.

Par ailleurs, c'est désormais le préfet coordonnateur qui préside le Groupe national loup. À ce titre, je suis chargé de faire le lien entre les défenseurs du loup et ceux du pastoralisme. Les réunions, vous l'imaginez, sont assez animées... En tout cas, cette instance, à laquelle le Parlement participe, est essentielle pour permettre des échanges sur la mise en œuvre de la réglementation.

Le loup a fait 12 000 victimes l'année dernière, soit deux fois plus qu'en 2013 – encore ce chiffre n'intègre-t-il pas les avortements et baisses de productivité consécutives aux attaques, qui ont parfois ruiné les éleveurs. Mon objectif est d'infléchir la courbe des pertes : je veux qu'il y ait moins de 12 000 brebis tuées en 2018. Je ne puis vous donner de chiffre plus précis, parce qu'il y a des choses qui ne dépendent pas de mon autorité, mais la consigne que je donne aux 33 préfets de département que je coordonne est bien d'œuvrer en ce sens.

Pour cela, il faut que nous concentrons les tirs de défense simple et renforcée et les tirs de prélèvement là où les pertes sont les plus nombreuses. Or 60 % des attaques ont lieu sur 15 % des territoires, et 3 % des éleveurs subissent 30 % des attaques. Focaliser notre action sur ces territoires permettra de réduire la pression de prédation et d'éviter que le système pastoraliste ne soit en difficulté sur tel ou tel territoire.

C'est dans cet esprit que j'ai envoyé la brigade de l'ONCFS dans le Var et les Alpes-Maritimes et que je l'enverrai bientôt en Savoie, sur la base des indications reçues des DDT, des organisations professionnelles agricoles et des éleveurs que je rencontre sur le terrain.

Si cette brigade, qui compte treize personnes, ne peut évidemment pas passer partout, il y a dans tous les départements des lieutenants de louveterie, auxquels le plan national d'actions donne un rôle important au côté des bergers et de l'ONCFS. J'ai demandé à mes collègues de les mobiliser et, le cas échéant, de renouveler les équipes qui ne paraîtraient pas suffisamment dynamiques.

S'agissant des chiens patous, qui confondent parfois les randonneurs avec des prédateurs du troupeau, le plan national d'actions prévoit plusieurs mesures, que j'ai complétées.

D'abord, le plan prévoit la formation des bergers à l'élevage des patous, pour que ces chiens soient mieux dressés. On regarde aussi si d'autres chiens ne sont pas capables de protéger les troupeaux.

Ensuite, il faut améliorer l'information des randonneurs : les panneaux actuels sont sympathiques, mais j'ai souhaité y ajouter une signalétique officielle, outre celle des parcs, pour rappeler qu'il s'agit de recommandations de sécurité.

Enfin, puisque des plaintes ont été déposées, j'ai écrit aux procureurs généraux de tous les territoires concernés pour leur expliquer la réglementation et les conditions dans lesquelles nous sommes amenés à travailler.

J'en viens aux fronts de colonisation : l'Aveyron, la Lozère, le Tarn – 1 million d'ovins, soit plus que dans le massif des Alpes et à peu près autant qu'autour du Berry, et l'enjeu économique majeur du roquefort. Je travaille en étroite liaison avec les préfets concernés pour définir les cercles 1 et 2, qui ouvrent droit au financement des mesures de protection, et les zones difficiles à protéger, où il sera possible de tirer sans condition de protection. En matière de prévention, nous mettons en place des aides à la révision des modèles pastoraux pour que les troupeaux soient moins vulnérables.

En ce début d'année, nos trois maîtres mots sont : vigilance, mobilisation et dialogue. Pour la vigilance, la brigade loup est envoyée sur le terrain très régulièrement. La mobilisation de tous mes collègues et de tous les chefs de service de l'État est assurée par des consignes précises visant une mise en œuvre efficace du plan. Dialogue, enfin, parce que j'ai reçu plusieurs délégations d'organisations professionnelles agricoles, à Lyon, à Paris et lors des vœux du Président de la République à Cournon-d'Auvergne. Je vais également à la rencontre des éleveurs dans les départements les plus concernés : les Alpes-Maritimes, la Savoie et, bientôt, l'Aveyron et le Var. Chaque fois que j'irai dans un département de ma région, c'est avec plaisir que je rencontrerai des acteurs de terrain, si vous m'y invitez.

Le sujet est extrêmement sensible, les positions, difficilement conciliables. Quand je suis en réunion ou sur le terrain, j'entends bien la colère des uns et celle des autres. À nous d'essayer de trouver un équilibre entre la biodiversité et le pastoralisme, qui est essentiel à notre agriculture, à la vie rurale et à l'économie de nos montagnes. À Cournon-d'Auvergne, le Président de la République a dit : il faut remettre le pastoralisme au milieu de la montagne. C'est au loup de s'y adapter, et pas l'inverse...

Tel est le travail que nous menons au quotidien, en utilisant les outils qui nous sont donnés et en essayant de les améliorer. Mon rôle sera aussi de proposer des changements au Gouvernement. Les actions de formation et d'information ne sont pas les moins importantes, car il y a de nombreux *a priori*, qu'il s'agisse de la peur absolue du loup ou de la volonté absolue de voir le loup reprendre toute sa place.

M. Hervé Maurey, président. – Vous n'avez pas parlé des hybrides. Sont-ils exclus du plafond de prélèvements ? Seront-ils inclus dans le nouveau dispositif d'indemnisation, qui devrait concerner les loups, les ours et les lynx ?

M. Stéphane Bouillon. – Un hybride n'est pas un *canis lupus* au sens de la Convention de Berne : l'animal mort n'est donc pas compté. Seulement, l'identification pose parfois problème. Il y a en effet des divergences entre le laboratoire de l'ONCFS et un laboratoire allemand. Nous leur avons demandé de se rencontrer pour discuter et échanger

leurs échantillons. De même, quand un chien aura été identifié, les personnes qui le souhaitent pourront faire un prélèvement concurrent à celui de l'ONCFS, pour permettre une discussion.

S'agissant de l'indemnisation, elle est prévue quand l'ovine a été dévoré par un animal que l'on suppose être un loup ou dont il a été établi que c'est un loup. La règle est suffisamment souple pour nous permettre d'indemniser les pertes directes et indirectes, ainsi que les pertes dans le temps, c'est-à-dire les avortements consécutifs à des attaques. Le montant de l'indemnisation sera revu cette année, en liaison avec l'Union européenne.

M. Cyril Pellevat, président du groupe d'études sur le développement économique de la montagne. – Monsieur le préfet, vous serez le bienvenu en Haute-Savoie, où une quarantaine d'attaques sur des chamois ont été recensées depuis le début de l'année dans le massif des Aravis...

À la suite des auditions que j'ai menées, je souhaite vous poser plusieurs questions.

Pour quelles raisons les éleveurs ne peuvent-ils pas se voir consacrer un droit inconditionnel de légitime défense en cas d'attaque de loup ?

Pourquoi avoir conditionné l'indemnisation des éleveurs à la mise en place de mesures de protection ? Vous évoquez les lignes directrices agricoles de la Commission européenne et la distorsion de concurrence qui serait induite par l'indemnisation. N'est-ce pas plutôt une forme de concession faite aux associations de protection de l'environnement ? Nous connaissons les difficultés liées aux mesures de protection, et cette décision paraît brutale. Une entrée en vigueur progressive ou graduée est-elle prévue ? Serait-il possible de revenir sur cette mesure, qui fait peser un soupçon excessif sur les éleveurs ?

S'agissant des zones de protection renforcée, un dispositif introduit par la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt et qui reprend partiellement une initiative sénatoriale de 2013, pourriez-vous nous en préciser la fréquence d'utilisation et en évaluer l'efficacité ?

Par ailleurs, quelle est la situation des loups d'élevage ? Comment sont-ils encadrés et pourquoi ne pas les compter dans le nombre total de loups ?

Que prévoyez-vous pour réapprendre au loup la peur de l'homme ?

Enfin, comptez-vous développer des méthodes alternatives aux tirs de prélèvement ?

M. Stéphane Bouillon. – Le droit de défense inconditionnelle a été réintroduit, puisque le tir de défense simple est autorisé tout au long de l'année, même en cas de dépassement du quota. Cette évolution par rapport au régime antérieur est bonne, et nous la défendons fortement.

En ce qui concerne les indemnisations, elles sont considérées, du point de vue de l'Union européenne, comme des aides. C'est injuste, mais c'est ainsi. De ce fait, elles doivent avoir été méritées par des efforts de l'éleveur. En revanche, l'entrée en vigueur progressive et non systématique de ce dispositif est permise. Sur le terrain, nous ferons donc en sorte que la conditionnalité soit progressive. Du reste, c'est dans cet esprit que la notion de zone

protégeable ou difficilement protégeable a été introduite, pour que nous puissions tenir compte de l'impossibilité, dans certaines circonstances, de prendre des mesures de protection.

Pour ce qui est du bilan des zones de protection renforcée, vous me prenez au dépourvu.

Les 596 loups des 59 élevages ne sont pas considérés, du point de vue de la Convention de Berne et des directives européennes comme des loups contribuant au rétablissement de la biodiversité. Nous mettons en place un contrôle de ces élevages pour vérifier le nombre d'animaux, leur état, la présence éventuelle d'hybrides et pour nous assurer qu'ils ne risquent pas de s'échapper.

Réapprendre au loup à avoir peur de l'homme : c'est le principe des mesures d'effarouchement, désormais autorisées sans préalable. Qu'il s'agisse de techniques sonores, olfactives ou même, hors les parcs naturels, de tirs non létaux, il faut que l'animal craigne davantage l'homme. Des études d'éthologie sont aussi menées, en liaison avec le Muséum national d'histoire naturelle, pour améliorer nos connaissances sur le comportement du loup.

S'agissant, enfin, de la capture et du piégeage, une expérience a été menée aux États-Unis qui a coûté extrêmement cher – il fallait utiliser un hélicoptère. Nous ne nous sommes pas lancés dans un tel dispositif. Par ailleurs, que ferait-on des loups capturés ? Si j'en parle à des élus des Vosges, où pourtant il y aurait abondance de gibier pour des loups, cela risque de poser quelques difficultés...

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Monsieur le préfet, même si vous n'y êtes certainement pour rien, je regrette que, lors de votre venue dans les Alpes-Maritimes, les parlementaires n'aient pas été associés à la réunion qui s'est tenue à la préfecture.

Nous avons reçu l'assurance que la brigade loup serait pérennisée, ce qui était une attente forte. Seulement, le dispositif contractuel sur lequel elle reposait, celui des emplois d'avenir, n'existe plus. Sous quelle forme les futurs membres de la brigade seront-ils employés ? Les membres employés en contrats d'avenir, qui ont été formés, connaissent le territoire et ont tissé des liens de confiance avec les éleveurs et les élus, pourront-ils être maintenus, s'ils le souhaitent ?

D'autre part, quel est le budget global du plan national d'actions ?

De longue date, l'un des départements les plus touchés par les attaques de loups, les Alpes-Maritimes ont été choisies comme département test pour la mise en œuvre d'une étude visant à comprendre les déplacements de meutes. Quand ce dispositif sera-t-il mis en œuvre ?

S'agissant enfin des constats simplifiés d'attaque – des constats déclaratifs rédigés par les éleveurs eux-mêmes –, seront-ils mis en place à l'échelle de tout le département, et dans quel délai ? Avez-vous sollicité l'avis des élus des villages concernés et des représentants des éleveurs ?

M. Patrick Chaize. – Quelle part les hybrides représentent-ils dans le nombre total de loups ? Dans quelle mesure le comptage actuel est-il fiable ?

M. Olivier Jacquin. – Vous avez évoqué une expérience dans laquelle le piégeage s'est révélé complexe et coûteux, et les expériences menées dans le Mercantour

n'ont pas non plus été très heureuses. Ne serait-il pas envisageable d'expérimenter des techniques de piégeage accessibles, sous la responsabilité de piégeurs agréés ? Par la pose de puces GPS et le prélèvement d'ADN, cela permettrait de mieux connaître le loup. En outre, la mauvaise expérience pourrait avoir un effet dissuasif sur l'animal.

Le contexte lorrain de plaines et de parcs clôturés pourrait être propice, d'autant qu'il est situé sur la zone de colonisation actuelle du loup. L'idée intéresse une association de la région, « Encore éleveurs demain ».

D'autre part, je me révolte devant le manque de discipline du loup, qui ne respecte pas les limites départementales, notamment en Lorraine... Les comités loup ne pourraient-ils pas se réunir par zone d'attaque plutôt que par zone administrative ?

M. Jean-Marc Boyer. – Vous devez faire durer sur l'année le quota de tir de 40 loups. Mais le nombre de loups déterminé, qui fixe ce quota, pose unanimement problème. Les éleveurs, les agriculteurs et les élus ne demandent pas une éradication totale du loup mais une régulation de son nombre. De quelles marges de manœuvre disposeront les préfets départementaux par rapport au nombre de tirs autorisés ?

Nous avons rencontré des éleveurs et des élus en grande souffrance. Le représentant du ministre de l'agriculture nous a confié, de manière surprenante, que selon lui, un des trois acteurs du pastoralisme – éleveurs avec leurs brebis, touristes et loups – est de trop. Il n'a pas dit clairement de qui il s'agissait, mais nous avons tous compris... C'est assez symptomatique du malaise qu'il peut y avoir, même au sein du ministère de l'agriculture. Si l'on veut aller vers « zéro attaque », il faut que le loup ait de nouveau peur de l'homme ; mais le loup est un animal très intelligent qui s'adapte très rapidement. Si l'on effraie les loups, est-ce qu'il ne sera pas plus agressif qu'il ne l'est actuellement – il n'attaque pas l'homme ?

Selon vous, 60 % des attaques ont lieu sur 15 % du territoire ; mais certains territoires n'ont pour l'instant pas beaucoup de loups, comme le département du Puy-de-Dôme. Le préfet a mis en place une cellule de veille, mais il faut anticiper pour ne pas laisser le loup proliférer et occuper le territoire – même s'il n'y en a que deux ou trois pour l'instant.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Je ne suis pas un spécialiste du loup, mais un chasseur. Je ne vous ai pas entendu parler des fédérations de chasseurs. Êtes-vous en relation avec elles ? Elles peuvent vous apporter leur concours, notamment dans le choix des loups à tirer ou les lieux qui y sont propices, surtout si les loups se concentrent sur 15 % du territoire.

L'ONCFS dispose d'environ 1 150 gardes-chasse. Certains sont-ils déplacés des zones tranquilles vers les territoires plus risqués ?

M. Guillaume Gontard. – Le chiffre de 500 loups cristallise les crispations, de toutes parts, et suscite l'incompréhension. Même l'ONCFS est incapable de faire un comptage aussi précis, à 100 loups près – ni aucun autre pays. Par contre, il peut compter le nombre de meutes et l'évolution de la population de loups. Le plan loup peut-il évoluer pour éviter de mentionner ce chiffre qui, chaque année, va être sujet à débats ?

Il est difficile de réguler le nombre de loups lorsqu'une meute est déjà installée. Faut-il laisser s'avancer le front de la colonisation avec des loups isolés, ou essaie-t-on de contraindre cette progression ?

Nous manquons de données scientifiques. Les mesures sont souvent prises par tâtonnement. Quelles mesures scientifiques sont déjà présentes dans le plan loup ? Sont-elles déjà en cours d'exécution ? Je suis favorable aux tests pour agir sur des zones précises durant deux ou trois ans, et plusieurs parcs régionaux sont volontaires pour collaborer avec l'État. Comment envisagez-vous ces zones-tests ? Comment le plan loup va-t-il être réellement financé ?

M. Henri Cabanel. – Ce n'est pas la présence du loup mais le nombre de loup qui est remis en question, en raison de l'augmentation des attaques depuis quelques années. Je suis très cartésien. Selon vous, le nombre d'attaques a doublé entre 2013 et 2017, or il y avait environ 300 loups en 2013, et de 400 à 500 en 2017. Soit les loups attaquent plus souvent, soit leur nombre estimé n'est pas exact, si l'on raisonne à due proportion...

Vous avez évoqué le sud de l'Aveyron, qui touche le nord de l'Hérault. Selon une étude de l'Institut national de recherche agronomique (Inra) et de Montpellier SupAgro, en collaboration avec le Centre d'études et de réalisations pastorales Alpes-Méditerranée (Cerpam), la limite entre le nombre de loups et d'attaques et la viabilité des exploitations d'élevage a été atteinte.

M. Stéphane Bouillon. – Je regrette effectivement de ne pas avoir revu Mme Estrosi-Sassone à cette occasion. Je reviendrai avec plaisir rencontrer les éleveurs du Mercantour. Je souhaite y installer une brigade de bergers pour les aider, puisque les tirs de loups y sont interdits. Nous devons y réaliser un travail complémentaire, que j'ai évoqué avec le directeur du parc.

En 2017, année très importante, le budget global s'est élevé à 26,5 millions d'euros pour les mesures de prévention et de protection, et 3,5 millions d'euros pour l'indemnisation. Le nombre d'attaques, de victimes et d'investissements ont augmenté. De nombreuses zones classées en cercle 1 peuvent bénéficier de la prise en charge de mesures de précaution, et notamment du gardiennage par des chasseurs ou des louvetiers.

La moitié des fonds proviennent du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Cette année, nous avons prévu ce même niveau de budget et les mêmes mesures, y compris la prise en charge du dossier concernant la brigade sur laquelle je ne peux vous répondre aujourd'hui : le ministre l'évoquera demain... Nous avons eu de nombreuses réunions interministérielles, et avons beaucoup plaidé en ce sens. Lorsque j'ai rencontré le président de la Fédération ovine des Alpes-Maritimes, j'ai constaté la qualité des relations humaines et professionnelles entre les uns et les autres. J'espère avoir été entendu pour que cette qualité survive...

M. Hervé Maurey, président. – Le ministre fera-t-il des annonces demain ?

M. Stéphane Bouillon. – Il rencontrera des élus de l'Association des maires ruraux de France.

M. Hervé Maurey, président. – Cela pourrait-il donner lieu à une communication ?

M. Stéphane Bouillon. – C'est au ministre qu'il appartient de le dire...

En liaison avec les organisations professionnelles agricoles, et à condition que l'éleveur soit d'accord, et qu'il ait moins de cinq victimes, une procédure déclarative, simplifiée, est possible.

L'ONCFS a publié des chiffres sur les hybrides reposant sur 228 échantillons, qui ont été envoyés en 2017 au laboratoire Antagène ; 130 échantillons étaient soit des hybrides, soit des loups. Après analyse, 120 échantillons étaient des loups, tous de lignée génétique italienne, deux sont des hybrides de première génération, et huit correspondent à une hybridation plus ancienne ; 92,5 % de ces 130 individus sont donc des loups. Seul 1,5 % de la première génération fait l'objet d'évolutions. Les études du laboratoire ForGen, réalisées à la demande d'un collectif de particuliers, donnent un nombre d'hybrides nettement plus important ; mais l'ONCFS conteste la méthode retenue, les étapes de prélèvements, la manipulation des échantillons, les marqueurs recherchés... Les uns et les autres devraient se rencontrer, afin de déterminer une méthode commune admise par tous. Une mission, lancée par les deux ministères de l'agriculture et de la transition écologique et solidaire, permettra d'aboutir à une analyse commune.

Je suis disposé à expérimenter les piégeages, même si nous n'en avons pas encore débattu. Nous devons nous assurer qu'ils ne contreviennent pas à la Convention de Berne et à la directive habitats. Une fois piégés, il faut trouver l'endroit où les loups seront remis en liberté – il n'est pas question de les tuer. Je suis prêt à évoquer ce sujet lors du prochain Groupe national Loup.

Il faut avoir des comités interdépartementaux qui regroupent telle ou telle zone. La semaine prochaine, je réunis les préfètes de la Lozère et de l'Aveyron avec les organisations professionnelles agricoles des deux départements pour travailler sur les fronts de colonisation. Nous devons peut-être organiser une action cohérente et homogène entre les zones de prédation et les fronts de colonisation, puisque les deux sites sont très différents.

En principe, le front de colonisation n'a que peu de loups – sinon ce serait déjà une zone de prédation. Il faut aider les éleveurs à tenir ce front, à travers des tirs de défense simple ou renforcée. S'ils ne suffisent pas, nous devons tout faire pour que le front de colonisation ne devienne pas une colonisation. Nous travaillerons toute l'année en ce sens. En cas de risque de colonisation, c'est-à-dire de plusieurs attaques avec des pertes importantes sur le front de colonisation, je demanderai à l'automne des tirs de prélèvement pour maîtriser la situation.

Je suis impardonnable de ne pas avoir mentionné les fédérations de chasseurs, qui participent à toutes les opérations et ont un rôle extrêmement important aux côtés de l'ONCFS. Plus de 10 000 chasseurs ont été formés pour les tirs de défense simple et renforcée et pour les tirs de prélèvement. Les éleveurs peuvent déléguer leur autorisation de tir à des chasseurs, lorsqu'ils n'ont pas le permis de chasse ou faute de temps.

Nous pourrions travailler avec les fédérations de chasse pour le comptage des 500 loups. C'est extrêmement compliqué. Nous avons un thermomètre, la méthode CMR (capture-marquage-recapture), reconnu par l'Europe, qui figure dans un arrêté-cadre, et qui mesure à partir des faits, comme le nombre de poils retrouvés... Je ne suis pas sûr qu'il mesure la réalité de la fièvre, mais il est validé par Bruxelles. Nous avons fixé le chiffre de 500 loups en France parce que les loups ne respectent ni les frontières départementales, ni nationales. Nous sommes sur un espace alpin global avec l'Italie et la Suisse. Pour que le loup en tant qu'espèce endémique puisse survivre, il faut 2 500 spécimens regroupés sur un

territoire donné. S'il y en a environ 2000 en Italie et en Suisse, nous en avons besoin de 500 en France pour arriver aux 2 500, ce qui nous fera respecter la Convention de Berne. Ce chiffre de 500 a été retenu par le Muséum d'histoire naturelle, à partir des analyses scientifiques. J'attends avec intérêt le prochain comptage à la fin de ce mois, non pas tant pour savoir si l'on en a 380, 440 ou 520 que pour connaître la marge de manœuvre autorisée pour les tirs. Selon les scientifiques, environ 22 % des loups meurent de mort naturelle ou accidentelle. En-dessous de 66 % de préservation, l'espèce disparaît. Nous disposons d'un pourcentage de 10 à 12 % de tirs complémentaires pour que l'espèce survive au-delà de ces tirs de chasse et des accidents naturels ou des maladies. On peut toujours contester ces chiffres, mais ce sont ceux sur lesquels je dois rendre des comptes et faire travailler mes services. S'il y en a d'autres et que les connaissances sont améliorées, je les prendrai.

Vous avez évoqué des études sur le comportement des loups et leur mode de vie et d'habitat. Le PNA prévoit des expérimentations et des recherches pour étudier le mode de vie du loup, son comportement lorsqu'il a été chassé, son impact sur la faune et quelles seraient les solutions pour que son impact sur la faune soit moins prégnant et moins difficile à supporter. Des analyses scientifiques seront menées, de même que des études des conseils généraux de l'agriculture et de l'environnement, pour que nous puissions résoudre le problème.

Il y aurait un acteur de trop entre le loup, les éleveurs et les touristes ? Non, ma tâche est que les trois acteurs puissent coexister. La montagne doit continuer à être pâturée, cela fait partie de l'écosystème et de la biodiversité en montagne. Les loups doivent y être – ils y étaient par le passé – et le touriste doit pouvoir se promener au milieu de paysages préservés, sans se faire attaquer par qui que ce soit. C'est une gageure mais je ne pense pas qu'effaroucher le loup puisse le rendre plus agressif vis-à-vis de l'homme. Il a pu l'être à une certaine époque, aujourd'hui il fonctionne différemment. Des scientifiques ont examiné comment le loup fonctionne dans des villages – on en a vu à Villard-de-Lans – et nous allons lancer d'autres études.

Mme Dominique Estrosi Sassone. – Quand interviendra la mise en œuvre du test dans les Alpes-Maritimes ?

M. Stéphane Bouillon. – Dès cette année.

M. Guillaume Gontard. – Le travail sur les zones test avec les parcs régionaux est-il en cours de discussion ?

M. Stéphane Bouillon. – Le travail avec les parcs naturels régionaux est en cours d'élaboration. J'ai rencontré le président et le directeur général du parc du Mercantour ainsi que la directrice générale du parc de la Vanoise. Nous souhaitons notamment développer le système de brigades de bergers. Nous devons définir leur fonctionnement et leur mode de recrutement. Comme on ne peut pas tirer sur les loups, cette expérimentation serait très utile.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie de vos propos, et notamment de ceux prononcés il y a quelques instants : le pastoralisme contribue à la biodiversité. On oppose trop souvent élevage et environnement. Il est bon de rappeler que le système pastoral contribue au maintien de la biodiversité.

La réunion est close à 18h5.

Ce point de l'ordre du jour a fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible

Mercredi 18 avril 2018

- Présidence de MM. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, et Philippe Bas, président de la commission des lois -

La réunion est ouverte à 08 h 40.

Groupe de travail sur la sécurité routière – Examen du rapport d'information

M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Mes chers collègues, la commission des lois et la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sont réunies pour examiner le rapport d'information du groupe de travail sur la sécurité routière.

Le Gouvernement a présenté le 9 janvier dernier un plan de lutte contre l'insécurité routière, dont la mesure phare est l'abaissement de 90 à 80 kilomètres par heure de la vitesse maximale autorisée sur les routes à double sens sans séparateur central, à partir du 1^{er} juillet prochain.

Dès l'annonce de ce plan, Philippe Bas et moi-même avons demandé au Premier ministre les résultats de l'expérimentation menée entre 2015 et 2017. Nous avons reçu – au bout d'un certain temps... – une réponse ne comportant aucun élément sur l'effet de cette mesure sur l'accidentalité.

Nos deux commissions ont auditionné le délégué interministériel à la sécurité routière, M. Emmanuel Barbe, dont les explications ne nous ont pas franchement convaincus de la nécessité d'une mesure générale ne tenant pas compte de la qualité des routes. Dans ce contexte, nous avons chargé un groupe de travail composé de Michel Raison, Jean-Luc Fichet et Michèle Vullien d'évaluer l'utilité et l'efficacité du plan gouvernemental, en particulier de la réduction de vitesse à 80 kilomètres par heure.

Il est regrettable qu'aucune mesure de ce plan ne concerne la qualité des infrastructures car, comme la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable l'a déjà souligné, notre réseau routier, national comme départemental, se dégrade du fait des baisses de crédits.

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. – Je me félicite que nos deux commissions aient mis en place ce groupe de travail, dont je suis impatient de connaître les conclusions.

M. Jean-Luc Fichet, rapporteur. – Malgré les politiques mises en œuvre au cours des dernières décennies, la route demeure la première cause de mort violente en France. Chaque année, environ 3 500 personnes meurent dans un accident de voiture, et 75 000 sont blessées, dont 28 000 grièvement. En 2016, la route a fait environ 10 morts et 79 blessés graves par jour.

Les facteurs accidentogènes sont multiples : pour 2016, on cite à titre de cause principale des accidents mortels la vitesse excessive ou inadaptée dans 31 % des cas, l'alcool

dans 19 %, les stupéfiants dans 9 %. Par ailleurs, l'inattention du conducteur, liée notamment à l'usage du téléphone au volant, a été à l'origine d'un accident mortel sur dix.

Ce constat préoccupant appelle une politique publique forte de lutte contre l'insécurité routière.

Des étapes importantes ont été franchies par le passé, avec des résultats probants. La fixation de vitesses maximales autorisées, le port obligatoire de la ceinture et du casque, l'introduction du permis à points et, plus récemment, le renforcement des contrôles de la vitesse avec le déploiement des radars automatiques sont autant de mesures qui ont permis de mieux sécuriser nos routes. Entre 1970 et 2010, le nombre de morts a ainsi baissé de manière importante, passant de plus de 17 000 personnes tuées chaque année à moins de 4 000.

Toutefois, il semblerait que nous ayons aujourd'hui atteint un palier : malgré de nouvelles mesures, les chiffres de l'insécurité routière ont cessé de diminuer depuis 2013 et, même, certaines années, ils ont légèrement augmenté.

Pour répondre à cette inversion de tendance, le Premier ministre, Édouard Philippe, a dévoilé le 9 janvier dernier un nouveau plan de lutte contre l'insécurité routière, destiné à donner une nouvelle impulsion à la politique dans ce domaine et à refaire baisser la mortalité routière, pour atteindre moins de 2 000 morts sur les routes d'ici à 2020.

Ce plan, présenté à nos deux commissions par le délégué interministériel à la sécurité routière, Emmanuel Barbe, comprend des mesures diverses visant aussi bien au renforcement de la prévention qu'au durcissement de la réglementation et des sanctions.

L'une d'elles a focalisé le débat public : l'abaissement de 90 à 80 kilomètres par heure de la vitesse maximale autorisée sur les routes à double sens sans séparateur central. Cette réduction, qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} juillet prochain, concernerait une part importante du réseau routier secondaire, c'est-à-dire des routes départementales et nationales. Une clause de rendez-vous est prévue dans deux ans pour en évaluer l'efficacité. Selon le Gouvernement, 300 à 400 vies par an pourraient être épargnées.

Cette mesure, sans nul doute la plus forte du plan, est aussi celle qui a fait naître le plus de critiques. Son utilité et sa proportionnalité ont suscité et suscitent encore de nombreuses interrogations et incompréhensions, d'autant plus vives que le Gouvernement n'a pas procédé à une concertation préalable suffisante ni fourni d'éléments de nature à étayer sa décision. Selon une étude récente de l'assureur Axa Prévention, 76 % des Français y seraient opposés.

Or nous savons que l'efficacité d'une mesure repose en partie sur sa compréhension et son acceptabilité par la population, spécialement dans un domaine, la sécurité routière, où les comportements individuels jouent un rôle majeur.

C'est dans ce contexte que nos deux commissions ont décidé la création d'un groupe de travail pluraliste, dont nous vous présentons ce matin les conclusions.

Nous avons travaillé dans des délais contraints, afin de rendre nos conclusions avant la publication du décret de mise en œuvre de la mesure de réduction de vitesse. L'essentiel de nos travaux a consisté à évaluer, sans *a priori*, l'utilité et l'efficacité de cette mesure, la plus contestée et la première à devoir entrer en vigueur.

Au cours des deux derniers mois, nous avons organisé une série d'auditions avec l'ensemble des parties prenantes : principaux acteurs de la sécurité routière, représentants d'élus locaux, usagers de la route, entre autres. Au total, 47 personnes ont été entendues, à l'occasion de 17 tables rondes et auditions.

Parallèlement, nous avons ouvert sur le site du Sénat un espace participatif, afin d'associer à la réflexion l'ensemble de la société civile. Le succès de cette plateforme est sans précédent, puisque, en quelques semaines, plus de 23 000 contributions de citoyens y ont été collectées. Dans l'ensemble, elles témoignent d'un rejet assez large de la mesure au sein de la société civile. S'il est difficile de généraliser ces conclusions – les personnes qui ont répondu étaient en majorité opposées à la mesure –, nous pouvons, en tout état de cause, y voir le signe d'une très forte mobilisation.

Avant que mes collègues rapporteurs ne vous présentent nos résultats et propositions, je tiens à préciser qu'un consensus s'est très naturellement dégagé entre nous : si réduire la mortalité sur les routes doit être une priorité, il est de notre devoir de parlementaires de nous assurer que les mesures prises sont pertinentes et proportionnées à l'objectif visé.

M. Michel Raison, rapporteur. – Nous avons essayé de comprendre ce qui a pu motiver la décision du Gouvernement.

Voilà longtemps que les experts recommandent de baisser la vitesse à 80 kilomètres par heure ; Gilles de Robien, le ministre des transports qui a mis en œuvre le plan Chirac, lui-même très hostile à la mesure, nous l'a bien expliqué.

En 2013, le Gouvernement s'est donné pour objectif de réduire le nombre de morts à 2 000 en 2020. Le comité des experts du Conseil national de la sécurité routière a alors planché et ressorti les vieilles études, y compris celles qui étaient un peu poussiéreuses. Ils ont envisagé deux hypothèses : réduire la vitesse à 80 kilomètres par heure sur une partie du réseau routier secondaire seulement ou sur l'ensemble des 400 000 kilomètres de ce réseau. Ils ont finalement proposé la seconde option, mais le ministre de l'intérieur de l'époque a retenu une expérimentation. C'est là que l'effervescence a commencé.

Ces experts se sont fondés sur un certain nombre de travaux dont il ressort que plus la vitesse est élevée, plus les accidents sont nombreux et graves... C'est une lapalissade : à 0 kilomètre par heure, il n'y aurait probablement plus de morts ! Il s'agit de savoir où l'on place le curseur pour que la limitation soit acceptée ; pour une mesure comme pour un médicament, il y a toute une dimension de psychologie.

Le ministre de l'intérieur qui a décidé l'expérimentation sur 86 kilomètres de routes avait expliqué qu'un dispositif d'évaluation permettrait de suivre l'évolution du comportement des automobilistes et de mesurer les effets de la réduction de vitesse. Cette expérimentation, promettait-il, serait « transparente, honnête, rigoureuse » : « c'est sur cette base que nous pourrions prendre, là où cela sera nécessaire, les décisions qui pourront s'imposer à tous, parce qu'elles seront comprises par tous et parce qu'elles résulteront de données tangibles et non de spéculations ou de pétitions de principe »...

Seulement voilà : quand nous avons commencé à nous inquiéter de ne pas voir les résultats de ces études et que, brutalement, le Premier ministre a mis en avant cette mesure parmi toutes celles du plan – ce qui a engendré le conflit –, nous nous sommes demandé sur quoi il avait pu se fonder. Des questions ont été posées au Gouvernement, à l'Assemblée

nationale comme au Sénat. Les réponses, infantilisantes, un peu violentes même, ont consisté à nous traiter d'inconscients par rapport à la sécurité routière. Les parlementaires, qui tous veulent qu'il y ait le moins de morts possible, en ont conçu un certain agacement. Sans compter que, lorsque nous avons essayé d'accéder aux études, on n'a pas voulu nous les communiquer.

Une de nos premières découvertes, assez étonnante, est que le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, le Cerema, n'avait pas mesuré l'accidentalité, mais seulement la vitesse. Quand on abaisse la limite et qu'on installe des radars, assez logiquement, la vitesse diminue... Au moins avons-nous appris de combien elle avait diminué : 4,7 kilomètres par heure. Peut-être cela leur permet-il de calculer le surplus des PV, puisqu'on sait qu'on dépasse plus la vitesse sur les tronçons à 80 kilomètres par heure que sur ceux à 90 kilomètres par heure...

En ce qui concerne l'accidentalité, nous avons tout de même fini par obtenir quelques données : M. Barbe nous a apporté, au mois de mars, un petit document de trois pages ou quatre. Mais nous n'avons guère approfondi, le Premier ministre nous ayant répondu que l'expérimentation était trop brève et les tronçons trop courts pour qu'on puisse se fonder sur ces résultats.

On n'en tire pas moins argument de ce que la mortalité a baissé. Elle a baissé, certes, de façon insignifiante – il est vrai que, sur un aussi faible kilométrage, l'analyse est difficile. Seulement, nous nous sommes aperçus que, sur la même période, elle avait moins baissé sur les routes soumises à l'expérimentation que sur les autres !

Ainsi donc, les autorités nous mentent, tout en prétendant être doublement honnêtes : les statistiques sont bonnes, disent-elles, mais nous ne nous en servons même pas, parce que la période de deux ans est trop courte...

L'expérimentation, dont les justifications étaient déjà factices, s'est donc avérée inconclusive et opaque.

À cela s'est ajouté un problème de forme. J'ai bien expliqué au Premier ministre qu'il ne s'agissait pas de l'offenser, et que sur un sujet aussi grave on ne faisait pas de politique politicienne. Je l'ai cependant senti très buté. Au demeurant, quand cinquante d'entre nous lui ont envoyé un courrier, il y a répondu avec une certaine langue de bois et en faisant sentir que nous ne l'intéressions pas beaucoup. Notre groupe de travail lui a à son tour écrit : il a répondu au bout d'un mois et complètement à côté de la question.

On nous explique que deux ans d'expérimentation n'ont pas de valeur statistique, ce qui est vrai – la sécurité routière, c'est un peu plus compliqué que le cours du blé. Mais pourquoi alors le Président de la République dit-il que, dans deux ans, on reviendra peut-être sur la mesure ? On se moque de nous !

Ce qui a aussi contribué à notre énervement, c'est qu'on ne propose rien de neuf en matière de prévention, ni moyens nouveaux pour ceux qui s'occupent de prévention.

La première mesure à prendre aurait été d'allouer une partie de l'argent des PV à la prévention. Au lieu de ça, on affecte le surplus des PV – parce qu'ils savent qu'il y en aura un – aux hôpitaux. Le financement des hôpitaux relève de l'État, des assurances, mais pas de la sécurité routière ! Mieux vaut essayer d'agir en amont des accidents, au niveau de la

prévention. Sans compter qu'organiser une conférence de presse au milieu des fauteuils roulants n'est pas très correct – cela aussi m'a un peu énervé.

Telles sont, mes chers collègues, nos tentatives pour comprendre les raisons qui ont motivé la décision du Gouvernement. Je laisse à Michèle Vullien le soin de vous exposer nos conclusions.

Mme Michèle Vullien, rapporteure. – Il me revient de vous présenter nos principales préconisations. Le Président de la République et le Premier ministre ont fait des annonces qui paraissaient clore le débat, mais, pour nous, le débat n'est pas clos.

La mesure d'abaissement de la vitesse a été annoncée brutalement et sans concertation avec les acteurs concernés, au premier rang desquels les départements et les usagers. Elle doit s'appliquer sans discernement à la majorité des routes nationales et départementales, alors qu'il avait été prévu, comme notre collègue Michel Raison l'a souligné, qu'elle serait mise en œuvre là où cela serait nécessaire.

Cette mesure est vécue comme fortement pénalisante par un grand nombre de nos concitoyens, en particulier dans les territoires enclavés, où la route est le seul mode de déplacement possible. Elle est perçue comme d'autant plus injuste que les services de l'État ont parfois refusé d'aménager les routes nationales pour les transformer en routes à deux fois deux voies. Il faut dire que, lorsque certaines routes nationales ont été transférées aux départements, l'État ne les entretenait qu'*a minima* depuis un certain temps.

Cette mesure pose ainsi un véritable problème d'acceptabilité, d'autant qu'elle a été isolée parmi les 18 mesures envisagées, ce qui a cristallisé les exaspérations. Chacun a pu mesurer dans son département les crispations. Mon territoire n'est certes pas de ceux où les réactions sont les plus vigoureuses, et d'ailleurs souvent mes collègues rapporteurs m'ont dit : tu raisones comme une métropolitaine... Mais non, j'ai conscience des problèmes qui se posent sur tous les territoires, y compris ceux où il n'y a pas d'alternative à la route !

Au cours de nos auditions, le manque de concertation a été particulièrement souligné.

C'est pourquoi notre groupe de travail, au sein duquel nous avons travaillé en harmonie, a recherché une solution permettant à la fois de prendre en compte les enjeux de sécurité routière – tous, nous voulons qu'il y ait moins de morts et de blessés – et d'assurer la proportionnalité du dispositif.

Nous proposons que la réduction de la vitesse maximale autorisée soit décidée de façon décentralisée, au niveau des départements, et ciblée sur les routes accidentogènes. Il s'agit d'adapter la réduction de vitesse aux réalités des territoires, plutôt que de l'appliquer de manière indifférenciée. La France n'est pas uniforme !

Du reste, la décentralisation de la décision est déjà la règle pour la détermination des vitesses maximales autorisées : les présidents de département et les maires – ou, à Lyon, le président de la métropole – sont compétents pour réduire les vitesses limites sur les routes dont ils ont la gestion. Cette faculté est fréquemment utilisée, comme en témoigne la mise en place de zones de rencontre et de « zones 30 » dans de nombreuses agglomérations. La méthode a fait ses preuves, et on ne voit pas pourquoi l'État prendrait d'un seul coup la main en la matière.

Nous proposons donc que soient organisées dans chaque département, de juin à décembre 2018, des conférences départementales de la sécurité routière, sous l'égide du président du conseil départemental, ou du président de la métropole, et du préfet. Ces conférences auraient pour mission d'identifier les routes ou tronçons de route les plus accidentogènes, pour lesquels une réduction de la vitesse à 80 kilomètres par heure permettrait de réduire les accidents de manière certaine.

Ces conférences devraient associer l'ensemble des acteurs concernés, en particulier les représentants des services de l'État et des départements en charge de la gestion des routes, les associations d'usagers de la route, les associations de lutte contre la violence routière et les représentants des chambres consulaires locales.

Le travail d'identification des routes accidentogènes pourrait s'inspirer de la démarche entreprise par le département de la Haute-Saône, qui a déjà procédé à la détermination des routes départementales dont les caractéristiques pourraient justifier une réduction de vitesse, sur la base de sept paramètres techniques incluant notamment la largeur de la chaussée, la présence de zones de récupération et d'obstacles latéraux, la visibilité aux carrefours et dans les virages et la nature du trafic.

Une fois les routes concernées identifiées, la liste définitive en serait arrêtée en décembre 2018, pour une entrée en vigueur de la réduction de vitesse au 1^{er} janvier 2019, soit six mois seulement après l'entrée en vigueur prévue par le Gouvernement. Six mois seulement, mais six mois qui changent tout, puisqu'ils permettront une véritable concertation locale. Pour une décision de cette importance, un report de six mois ne paraît pas déraisonnable...

Nous proposons enfin qu'un bilan de l'efficacité de la mesure soit dressé au bout de deux ans, en vue d'un éventuel ajustement. C'est d'ailleurs ce que le Président de la République a annoncé.

Lors de nos auditions, de nombreux acteurs nous ont alertés sur le risque que la politique de sécurité routière soit perçue sous un angle punitif, alors qu'elle devrait être conçue de façon à associer le plus grand nombre d'acteurs. Tel est le sens de notre proposition, qui est équilibrée.

En même temps que la baisse de la vitesse maximale, à laquelle nous ne sommes donc pas défavorables, il conviendrait de mettre en place des mesures contre l'usage du téléphone portable au volant – car ceux qui écrivent des textos en conduisant sont des malfaisants – et contre la consommation d'alcool et de drogues par les automobilistes. Plutôt que de pointer la seule vitesse, il faut agir sur tous les facteurs d'accidents !

Enfin, en matière de prévention, il nous paraît essentiel d'agir dès l'école primaire, pour que les enfants prennent conscience des dangers de la route.

Mme Catherine Troendlé. – Je félicite nos rapporteurs pour le travail approfondi qu'ils ont accompli, en dépit des messages reçus du Gouvernement, qui valaient presque fin de non-recevoir à leurs demandes.

J'avais travaillé sur une proposition de loi de Jean-Pierre Leleux visant à intégrer dans la formation au permis de conduire les cinq gestes qui sauvent. Ce qu'on a fait se réduit à quelques diapositives sur les numéros d'appel ou la sécurisation du lieu. Il faut aller plus loin.

Des accidents se produiront toujours – je ne suis pas fataliste, c'est simplement la réalité. Plutôt que de réduire la vitesse, travaillons à la prévention, qui est indispensable. Certains gestes élémentaires, comme le massage cardiaque, devraient être connus de tous.

M. Alain Fouché. – Je salue le travail très intéressant accompli par nos trois rapporteurs.

Avec plusieurs collègues, j'avais rédigé un amendement visant à faciliter la récupération de points, parce que j'estime que, dans tout cela, il y a une part de « racket » financier de la part de l'État.

Les expérimentations ne sont pas significatives, et beaucoup d'accidents ne sont pas dus à la vitesse. Une limitation à 80 kilomètres par heure serait dangereuse, car il serait difficile de doubler. Aux États-Unis, beaucoup d'accidents se produisent sur les grandes routes où la vitesse est très limitée, notamment parce que les conducteurs s'endorment.

L'État encourage la construction de voitures électriques, qui lui fera perdre des ressources énormes. Il a donc intérêt à faire entrer des recettes... Il faudrait au moins exiger qu'elles soient affectées à la sécurité routière !

Des radars ambulants sont confiés à des entreprises privées, ce qui est scandaleux. L'État rackette !

L'abaissement de la vitesse maximale aura pour effet de désertifier les campagnes au plan économique et industriel, puisque les entreprises iront s'installer le long des grands axes.

Continuons à nous battre contre cette décision sans fondement, d'autant que l'opinion est avec nous ! La solution proposée par nos rapporteurs me paraît tout à fait intelligente, mais, les routes étant départementales, c'est le président du département, et non le préfet, qui devrait présider la conférence départementale de la sécurité routière.

Mme Josiane Costes. – Je souscris pleinement aux propositions du groupe de travail, étant l'élue d'un département, le Cantal, dont toutes les routes seront concernées par la mesure. Nous n'avons en effet aucune route à 4 voies, en plus de subir une dégradation des conditions de circulation en train : pour rejoindre Paris, on met plus de temps qu'en 1900... Nous qui sommes déjà enclavés, on nous enclave encore davantage !

Il est très important que les décisions soient prises localement, par les présidents de conseil départemental et les préfets.

La prévention routière aussi est très importante : elle devrait figurer de manière obligatoire dans les programmes scolaires, dès la maternelle.

M. Gérard Cornu. – Je félicite à mon tour nos trois rapporteurs : des conclusions de bon sens, cela fait du bien...

La vitesse n'est pas le seul facteur d'accidents. A-t-on des statistiques sur l'accidentologie lorsque les 90 kilomètres par heure sont respectés ?

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. – Cette question est extrêmement pertinente : ce qui tue, en général, c'est l'excès de vitesse par rapport à la vitesse autorisée, plutôt que le fait que cette vitesse autorisée soit trop élevée.

M. Michel Raison, rapporteur. – Il est très difficile de définir les causes d'un accident, mais une vitesse excessive ou inappropriée en fait presque toujours partie. Si tout le monde respectait le code de la route, il n'y aurait plus beaucoup d'accidents...

Les experts qui prêchent depuis trente ans le 80 kilomètres par heure expliquent que moins la vitesse est élevée, moins le choc est violent et plus on peut l'éviter. Mais, si je considère les cinq ou six morts dans mon département depuis le début de l'année, la vitesse excessive ou inappropriée était chaque fois en cause.

Par ailleurs, les gendarmes sont beaucoup moins nombreux au bord des routes. Je ne reproche rien à personne – il y a eu des baisses d'effectifs, et les forces sont mobilisées ailleurs –, mais, quand on voit un képi, on lève généralement le pied !

M. Jean-Luc Fichet, rapporteur. – Beaucoup d'accidents résultent d'un léger dépassement de vitesse causé par un autre comportement, comme l'usage d'un téléphone portable ou la somnolence. La vitesse en tant que telle n'est pas la cause essentielle des accidents.

Mme Michèle Vullien, rapporteure. – Les accidents sont toujours multifactoriels : ils résultent d'une conjugaison de causes et de distracteurs, comme disent les experts.

M. Michel Raison, rapporteur. – On nous dit que 55 % des morts se produisent sur les 400 000 kilomètres du réseau secondaire, mais seulement 51 % de ces morts surviennent dans des véhicules légers. Sur une moto, même si la vitesse est un peu réduite, on est à mon avis tout aussi vulnérable. Les poids lourds, de leur côté, auront ni plus ni moins d'accidents. Épargner 400 morts sur 51 % des 55 % morts, ce ne sera pas si simple...

M. Yves Détraigne. – Les propositions des rapporteurs sont de bon sens. Or il faut garder le bon sens sur cette question qui devient très vite passionnelle.

Voilà quelques années, j'ai déposé une proposition de loi, très commentée par la presse, sur la question du permis de conduire à vie. On passe son permis à 18 ans, et à 88 ans on conduit toujours sans le moindre contrôle ! Moi qui roule 35 000 kilomètres par an, je peux vous assurer qu'on a parfois des sueurs froides avec l'aïeul au volant de sa 2 CV...

Cette question est marginale dans les statistiques, mais nous ne la réglons pas en France, alors que, dans un certain nombre d'autres pays de l'Union européenne, un stage de remise à niveau est prévu au bout d'un certain temps.

M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Je suis tout à fait d'accord. J'avais d'ailleurs cosigné la proposition de loi de M. Détraigne...

Mme Angèle Prévile. – Je souscris tout à fait aux préconisations du groupe de travail.

Si la vitesse n'est pas la cause des accidents, elle en est un facteur aggravant. L'énergie acquise par les véhicules est proportionnelle au carré de la vitesse...

Un travail de prévention est mené dans les collèges. Dans les collèges où j'ai travaillé, tous les élèves étaient formés aux premiers secours.

Mme Catherine Troendlé. – En moyenne, seuls 34 % le sont.

Mme Angèle Prévile. – Comme professeur de physique-chimie, je faisais en classe de troisième une leçon intitulée « Énergie cinétique et sécurité routière ». Quand je faisais calculer à mes élèves des distances d'arrêt, souvent ils trouvaient les résultats incroyables... Preuve qu'il y a du travail à faire !

Je me souviens d'une association qui était venue au collège de Martel avec un simulateur. Cette expérience, plus concrète, avait beaucoup intéressé et, je pense, marqué les élèves. Malheureusement, les associations manquent de subventions...

M. André Reichardt. – Vous êtes-vous intéressés à la part des poids lourds dans l'accidentologie ? Nous savons tous que, excédés par la lenteur de certains poids lourds, des automobilistes prennent des risques de dépassement : avez-vous réfléchi à une différenciation de la vitesse entre poids lourds et véhicules légers ?

M. Michel Raison, rapporteur. – Les transporteurs routiers, qui sont aujourd'hui à 80 kilomètres par heure, sont très silencieux. C'est parce qu'ils craignent qu'on les passe à 70 kilomètres par heure...

Le délégué interministériel prétend que, si tout le monde roule à la même vitesse, le trafic sera plus fluide. Seulement, il y a un certain pourcentage d'automobilistes qui roulent un peu en dessous de la limite : quand, derrière une voiture roulant à 78 kilomètres par heure, il y aura un camion à 85 kilomètres par heure, je vous laisse imaginer les dangers...

Cela est vrai surtout dans les départements où il n'y a pas d'autoroutes. Les camions posent un vrai problème.

M. Christophe Priou. – Et parfois les engins agricoles...

M. Michel Raison, rapporteur. – Nous avons parlé de distracteurs, pas de dix tracteurs !

M. Jean-François Longeot. – Je vous félicite de vous être saisis de ce dossier et de l'avoir traité avec le pragmatisme qu'il impose. En particulier, votre focus au niveau départemental est très bienvenu. Avez-vous recueilli des statistiques sur l'accidentologie entre le vendredi à 18 heures et le lundi à 6 heures ? Le représentant qui parcourt 25 000 ou 30 000 kilomètres par an n'est pas celui qui cause le plus d'accidents. En revanche, le danger qui le menace est de devenir représentant à pied, à cheval ou à vélo, s'il n'a plus de points sur son permis.

M. Jean-Luc Fichet, rapporteur. – Les questions de sécurité routière nécessitent un travail de dentelle, sur le comportement des automobilistes, l'état des véhicules... Depuis les années 1970, où le nombre de morts sur la route chaque année atteignait 17 000, tous les Gouvernements se sont préoccupés de la sécurité routière, et l'objectif actuel est de faire passer ce chiffre sous 2000 à l'horizon 2020. Pour être efficace, il faut éviter de multiplier les

dispositions, ce qui affaiblirait le dispositif global. En ce qui concerne les poids lourds, il faut s'interroger sur le coût d'accès aux voies rapides et aux autoroutes, qui fait que certains transporteurs continuent d'emprunter les routes départementales pour faire des économies, ce qui est plus dangereux – même remarque pour les jeunes conducteurs.

M. Michel Raison, rapporteur. – Les chiffres sont disponibles, mais nous ne les avons pas fait figurer dans le rapport, car nous n'imaginons pas de mesures spécifiques le samedi ou le week-end, si ce n'est l'accroissement du nombre de contrôles routiers. En moyenne, il y a 9,5 morts par jour. Ce chiffre s'accroît le vendredi, et passe à 11,1 le samedi, et 9,9 le dimanche.

M. Olivier Jacquin. – Je souscris à votre proposition pragmatique d'adapter la mesure au niveau local. Mme Tocqueville a récemment présenté un rapport sur la pollution de l'air, et sur le contentieux européen qui menace la France. Quel sera l'impact de la limitation à 80 kilomètres par heure ? Le responsable de la sécurité routière n'avait pas répondu à mes questions sur la perte d'attention liée à l'utilisation du téléphone, même avec les dispositifs autorisés. Il n'y a pas d'étude, en France, sur cette question, qui doit pourtant être sérieusement approfondie.

M. Jean-Marc Boyer. – Cette décision vient d'une proposition technocratique formulée par le centre d'études et de formation à la sécurité routière qui, sans concertation, est devenue une proposition politique. Le Premier Ministre s'étant engagé, il est difficile de revenir en arrière. J'espère que le travail du Sénat sera pris en compte. S'il devait être balayé d'un revers de la main, ce serait faire peu de cas de l'apport parlementaire. Les auditions ont montré qu'il y a très peu de partisans de cette diminution de la vitesse maximale autorisée. Et la population est exaspérée par cette mesure, comme en témoignent des manifestations considérables qui, curieusement, ne sont pas couvertes par les médias. Vos propositions sont raisonnables, équilibrées et intelligentes. Il serait bon que le Gouvernement en tienne compte.

M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Nous partageons ce souhait.

Mme Nelly Tocqueville. – Je souscris à vos analyses et à vos propositions. Je suis surprise de ne pas voir apparaître, dans le discours du Premier Ministre, l'une des raisons pour lesquelles cette décision a été prise. Dans mon récent rapport sur la lutte contre la pollution de l'air, j'ai rappelé que la France était mauvaise élève en termes de pollution atmosphérique, et qu'elle a transmis son plan d'amélioration de la qualité de l'air à la Commission européenne parce qu'elle n'a pas le choix. Elle doit diminuer les émissions polluantes des véhicules, et en particulier les PM10. Parmi les propositions transmises par la France figure l'abaissement de la vitesse maximale de circulation sur les routes secondaires. Cet engagement a été pris. Pourquoi ne pas le dire ? Avez-vous évoqué cet aspect avec les services de l'État ? Comment percevez-vous cet engagement ?

Mme Françoise Gatel. – Vous auriez pu avoir une position caricaturale, puisque le sujet avait été abordé de manière excessive, mais votre travail est très constructif et complet, puisque vous faites une analyse exhaustive des causes d'accident. Comme beaucoup de nos concitoyens, je suis agacée par la focalisation sur la vitesse comme cause d'accident. Cela affaiblit la sensibilité aux causes de la vitesse que sont l'alcool et la drogue. Nous serons attentifs à l'écho de votre rapport, qui se soucie d'efficacité plus que d'avoir l'éclat d'une annonce. Il ne suffit pas d'avoir une bonne idée, il faut associer les acteurs et les responsables,

et en particulier les départements, avec lesquels il aurait fallu dialoguer. Sans cela, on est dans la pensée courte : une annonce forte, et de l'impuissance.

M. Olivier Léonhardt. – Je suis un mauvais garçon : je suis venu en moto. Cela m'a fait gagner une bonne heure... En région parisienne, on a récemment autorisé les deux-roues à passer entre les deux files de voitures les plus à gauche. Cela donne des résultats positifs, alors qu'au départ cette mesure était très contestée : ceci montre qu'on s'appuie souvent sur des idées préconçues. Chacun s'accorde à dire que la question centrale est l'attention du conducteur. Alcool, drogue, téléphone au volant sont les principales causes d'accident. Il faut être pragmatique, et les motards le savent : sur certaines routes, il serait bon de baisser la limitation à 60, ou même 50 kilomètres par heure ; sur d'autres, une vitesse un peu supérieure à l'actuelle pourrait être autorisée. En somme, il faudrait des mesures non pas technocratiques, mais modulées en fonction du terrain. Sur certaines voies, il faut réduire la vitesse maximale autorisée. C'est en expliquant cela que nous serons entendus.

M. Éric Gold. – Certaines difficultés sont liées au paramétrage ou à la mise à jour de certains GPS. On trouve des poids lourds, souvent étrangers, sur certaines routes départementales qui n'y sont pas adaptées, dans des zones où il existe des autoroutes ou des voies plus adaptées. C'est aussi une cause d'accidents.

Mme Michèle Vullien, rapporteure. – Oui, c'est un problème. Maire, je l'avais constaté, mais avais aussi vu qu'il est très difficile de faire changer les paramètres, même avec l'aide de la préfecture. Il faut souvent payer pour l'obtenir. Nous avons survolé le sujet de la qualité de l'air, alors qu'il pourrait aider à faire accepter la mesure. Il est vrai que la qualité de l'air est moins immédiatement perceptible que les nuisances sonores... Merci d'avoir approuvé nos conclusions. Nous avons travaillé sans *a priori*. J'ai découvert au fil des auditions que nombre de collègues avaient déjà perdu des points !

M. Michel Raison, rapporteur. – Une étude américaine démontre que, même en *Bluetooth* ou en *Air Link*, on n'est plus tout à fait concentré sur la conduite. Écouter la radio est une chose, avoir une conversation intéressante au téléphone en est une autre. Quant à la frustration éprouvée au vu du sort de certains rapports sénatoriaux, elle ne doit pas nous empêcher de continuer à avancer : nous ne sommes pas là pour rester sans rien dire ! Et le travail finit toujours par payer.

M. Jean-Luc Fichet, rapporteur. – En matière d'environnement, ce sont souvent nos enfants qui nous font progresser. Il peut en aller de même pour la sécurité routière : aussi devons-nous mettre l'accent sur la formation et la pédagogie.

M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Vous n'avez pas répondu sur la qualité de l'air.

Mme Michèle Vullien, rapporteure. – Nous n'avons pas eu le temps d'approfondir ce sujet, il aurait été intéressant de l'intégrer dans notre rapport.

La commission des lois et la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable autorisent la publication du rapport.

M. Philippe Bas, président de la commission des lois. – Vous m'avez convaincu que la seule position responsable n'est pas celle du Gouvernement.

M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. – Nous demanderons audience au Premier ministre, et demanderons l'inscription d'un débat en séance publique sur ce rapport, ce qui obligera le Gouvernement à prendre position.

La réunion est close à 9 h 55.

La réunion est ouverte à 10 h 05.

Proposition de loi visant à instaurer un régime transitoire d'indemnisation pour les interdictions d'habitation résultant d'un risque de recul du trait de côte – Examen du rapport et du texte de la commission

M. Hervé Maurey, président. – Nous examinons à présent la proposition de loi déposée par notre collègue Françoise Cartron visant à instaurer un régime transitoire d'indemnisation pour les interdictions d'habitation résultant d'un risque de recul du trait de côte, qui sera examinée dans l'espace réservé du groupe socialiste et républicain le mercredi 16 mai.

Ce texte reprend à l'identique un article de la proposition de loi de notre collègue Michel Vaspert, que le Sénat a adoptée en janvier dernier, et que nous avons peu d'espoir de voir inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. J'ai écrit à ce sujet au Président du Sénat pour attirer son attention sur l'absence de prise en considération par le Gouvernement des initiatives sénatoriales.

L'initiative de nos collègues du groupe socialiste repose sur la volonté de faire avancer rapidement la législation sur le cas particulier de l'immeuble du Signal, en renonçant à légiférer de manière globale sur la prise en compte du recul du trait de côte, comme le faisait le texte de notre collègue Vaspert, dans l'espoir que cette proposition de loi soit plus rapidement inscrite à l'Assemblée nationale.

Mme Nelly Tocqueville, rapporteure. – J'ai l'honneur d'avoir été désignée par notre commission pour rapporter cette proposition de loi qui a été déposée le 16 février dernier au Sénat par notre collègue Françoise Cartron et les membres du groupe socialiste et républicain.

Ce texte doit sembler familier à certains d'entre vous, puisque son article unique figurait déjà dans la proposition de loi portant adaptation des territoires littoraux au changement climatique, déposée à l'Assemblée nationale en juillet 2016 et adoptée par le Sénat en première lecture en janvier 2017. Ce texte n'avait pas pu aboutir en deuxième lecture compte tenu de la suspension des travaux parlementaires.

Les mêmes dispositions figuraient dans la proposition de loi relative au développement durable des territoires littoraux, déposée en septembre 2017 au Sénat par Michel Vaspert, Bruno Retailleau, Philippe Bas et de nombreux collègues des groupes Les Républicains et Union Centriste et adoptée en séance en janvier dernier.

Dans le cadre de l'ancienne mission interministérielle pour l'aménagement de la côte aquitaine (MIACA), active des années 1960 à la fin des années 1980, un grand ensemble de constructions était prévu à Soulac-sur-Mer en Gironde sur 19 hectares de terrain : environ

1 200 logements devaient être construits le long du front de mer, ainsi qu'un boulevard de deux fois trois voies, une thalassothérapie et un hôtel de luxe. Ce projet n'a jamais vu le jour et l'aménageur retenu par les pouvoirs publics a déposé le bilan. Seul le Signal, immeuble de 78 logements, a été construit *in fine*.

À l'époque, en 1967, il se situait à plus de 200 mètres du rivage et les habitants qui sont présents depuis l'origine rapportent même que l'on peinait à voir l'océan. Aujourd'hui, le Signal est à moins de 10 mètres de l'océan et menace de tomber. Les propriétaires, expulsés depuis 2014, demandent à être indemnisés pour leur bien.

La nécessité d'apporter une réponse à cette situation est partagée par l'ensemble des parties prenantes du sujet, mais la formalisation de la solution tarde à arriver.

La proposition de loi que nous examinons vise à rendre éligibles les propriétaires de l'immeuble du Signal à une indemnisation par le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), c'est-à-dire le fonds Barnier, créé en 1995. Je suis tout à fait favorable à cette proposition.

Le dossier du Signal est très spécifique, car il présente un double caractère ubuesque et kafkaïen. Ubuesque d'abord, parce que c'est l'État qui a décidé de lancer une opération d'aménagement de grande ampleur à Soulac-sur-Mer, c'est l'État qui a accordé le permis de construire et c'est l'État qui, à cette époque, ne pouvait ignorer que plusieurs immeubles du front de mer étaient déjà tombés de la falaise dunaire à Soulac-sur-Mer en 1928 et dans les années 1930. La situation actuelle relève donc de la responsabilité de l'État. Or les propriétaires se sentent abandonnés et nous ont rapporté avoir cruellement manqué d'informations de la part tant des services de l'État que de la mairie au sujet de l'évolution de l'érosion et de la réalité des initiatives conduites pour leur apporter une solution. Ils n'ont pris connaissance, par exemple, des rapports d'expertise que plusieurs années après leur écriture !

En outre, en 2014, le ministre de l'écologie, Philippe Martin, s'était rendu sur place avec le préfet et avait promis « un règlement rapide et équitable ». Ces deux objectifs, la rapidité et l'équité, ne sont toujours pas atteints quatre ans plus tard.

Ensuite, le dossier est kafkaïen parce que la situation juridique des propriétaires est absurde ! Une procédure contentieuse a été menée par les propriétaires : d'abord, pour demander au maire et au représentant de l'État dans le département de mettre en place un enrochement autour de l'immeuble, ce qui a été refusé au motif que le coût de protection s'élevait à 17 millions d'euros, ce qui dépassait largement la valeur de l'immeuble estimée à 10 millions d'euros, le tout sans prendre en compte le risque de recul du trait de côte ; ensuite, pour contester le refus d'une indemnisation par le fonds Barnier.

Les propriétaires ont appris que le sujet d'une indemnisation par le fonds Barnier était sur la table depuis plus de dix ans alors que la collectivité n'a jamais constitué un tel dossier ! À l'heure actuelle, la situation est inextricable : un arrêté portant ordre d'évacuation et interdiction d'occupation de l'immeuble a été publié le 24 janvier 2014 par le maire de Soulac-sur-Mer au titre de ses compétences de police administrative. Les habitants sont donc privés de la jouissance de leur bien et des fruits de leur propriété tout en restant propriétaires ! S'ils n'ont pas été expropriés *de jure* ils le sont *de facto* ! Ils pourront par ailleurs voir leur responsabilité engagée en cas d'accident consécutif à la chute de l'immeuble.

L'affaire du règlement de cette procédure est pendante devant le Conseil d'État. Le Conseil constitutionnel ayant rendu sa décision sur la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par les propriétaires le 6 avril dernier, le Conseil d'État devrait se prononcer en juin. Deux moyens étaient soulevés : d'une part, l'atteinte au principe d'égalité devant la loi, entre le propriétaire d'un bien situé sur un terrain exposé au risque d'érosion et le propriétaire d'un bien situé sur un terrain menacé par l'un des risques mentionnés à l'article L. 561-1 du code de l'environnement ; d'autre part, l'atteinte au droit de propriété. Le Conseil constitutionnel a écarté ces deux moyens et jugé conformes à la Constitution les dispositions contestées.

Une fois la décision du Conseil d'État rendue, les propriétaires pourront ultimement saisir la Cour européenne des droits de l'homme.

À ce stade, l'administration refuse toujours d'accéder à la requête des propriétaires visant à obtenir une indemnisation *via* le fonds Barnier pour deux motifs. D'abord, parce que l'érosion dunaire n'entre pas dans le champ d'application de l'article L. 561-1 du code de l'environnement, qui définit le champ d'intervention du fonds Barnier. Ensuite, parce que l'une des conditions d'éligibilité au fonds, « la menace grave à la vie humaine » ne serait pas remplie en l'espèce.

M. Benoît Huré. – Ah bon ?

Mme Nelly Tocqueville, rapporteure. – Oui, les occupants ont été évacués...

Cette position est d'autant plus étonnante que l'arrêté d'interdiction d'habitation de 2014 mentionne un péril grave et imminent pour la sécurité des personnes et des biens, considérant la probable survenue de perturbations météorologiques exceptionnelles de nature à accentuer l'érosion dunaire devant le Signal et à entraîner une submersion marine.

Selon l'Observatoire de la côte d'Aquitaine, le trait de côte recule de 2,5 mètres en Gironde chaque année et de 1,7 mètre dans les Landes. Des perturbations météorologiques exceptionnelles pourraient encore amplifier ce phénomène d'érosion dunaire dans des proportions importantes !

Dans le cas du Signal, néanmoins, le recul du trait de côte est de 5 à 7 mètres par an en moyenne, accentué notamment par la présence d'une digue à proximité, qui protège le quartier de l'Amélie à Soulac-sur-Mer et qui a tendance à accélérer les courants et à empêcher le sable de se déposer.

La dimension humaine du sujet est essentielle et insuffisamment relevée dans le débat public. On a entendu beaucoup de choses sur les propriétaires du Signal : ils seraient nantis, privilégiés et devraient assumer sans se plaindre les conséquences de leur désir de vivre au bord de l'eau... Je souhaiterais couper court à ces représentations.

D'abord, parce que la majorité d'entre eux sont des personnes de condition modeste, éprouvées moralement et physiquement par la longueur des procédures et l'absence de réponse. Certains ont investi toutes leurs économies et doivent, en plus, continuer à rembourser leurs dettes jusqu'en 2020, en 2025 ou en 2030.

Les propriétaires ont dû se reloger et acquitter un loyer ; ils continuent d'assumer les frais de syndic de copropriété, les assurances et une procédure longue et coûteuse pour se défendre : 100 000 euros de frais d'avocat depuis 2012, d'après leurs représentants.

Depuis quatre ans, date de l'évacuation, 11 propriétaires sont décédés. La question des successions est d'ailleurs apparue comme un nouveau problème pour leurs descendants, qui sont en contact avec l'administration fiscale pour estimer la valeur de la transmission...

L'immeuble est dans un état piteux. Il a été vandalisé et occupé de façon irrégulière en dépit de nombreuses plaintes des propriétaires.

Enfin, ce dossier a un caractère exceptionnel. Si le recul du trait de côte s'impose comme un phénomène commun à de nombreux territoires et s'il nécessite une approche intégrée et globale, sans doute davantage dans une logique d'acquisition que d'indemnisation, le cas du Signal reste très spécifique. Cette affaire est injuste et inédite. Elle a trop duré et une réponse exceptionnelle, *ad hoc*, s'impose pour traiter un problème lui-même exceptionnel.

Si nous sommes d'accord sur la nécessité de régler le problème de l'indemnisation et de la propriété de l'immeuble, le Gouvernement doit maintenant prendre ses responsabilités.

Nous devons également éviter qu'une telle situation se reproduise, c'est pourquoi il est fondamental d'inscrire rapidement dans nos textes une obligation d'information préalable à l'acquisition d'un bien proche du rivage pour que les futurs propriétaires de ce type de bien aient pleinement conscience du risque et des conséquences du recul du trait de côte.

Un mot, enfin, concernant l'attitude du maire de Soulac-sur-Mer. Les auditions ont révélé que tant sa mobilisation que son écoute ont été insuffisantes pour les propriétaires. La protection de l'immeuble demeure également perfectible, alors même que la commune pourrait voir sa responsabilité engagée en cas d'accident.

J'attire votre attention sur le fait qu'un amendement du Gouvernement serait nécessaire pour établir clairement un transfert de propriété. En l'état, le dispositif permettra uniquement d'indemniser les propriétaires, mais les charges de démolition, de désamiantage ou autres incomberont légalement aux propriétaires. Il conviendrait donc d'amender légèrement la rédaction du texte pour prévoir explicitement que le fonds Barnier « finance l'acquisition par l'État » de l'immeuble. L'article 40 de la Constitution nous interdit malheureusement de déposer nous-mêmes cet amendement. J'espère sincèrement que nous pourrions trouver collectivement une solution qui apportera une réponse rapide aux copropriétaires. Sous le bénéfice de ces observations, je vous invite à adopter le présent texte sans modification.

M. Hervé Maurey, président. – Il est stupéfiant qu'une telle situation, ubuesque et kafkaïenne, qui dure depuis des années, n'ait toujours pas trouvé de solution. Nous ne demandons pas à l'État d'agir en super assureur, mais d'assumer ses responsabilités.

M. Christophe Priou. – Les ministres passent, les sujets demeurent. Nous avons de plus en plus souvent affaire non pas à une vente à la découpe, mais à une loi à la découpe : de nombreux sujets sont retoqués par l'Assemblée nationale avec l'aval du Gouvernement et des amendements surgissent de-ci de-là, comme l'amendement « éolien ». Nous regrettons que le texte de Michel Vaspert n'ait pas été repris dans son ensemble. Le rôle de notre commission est d'ouvrir une vision globale sur la stratégie maritime, d'autant que nous serons prochainement appelés à émettre des avis sur les documents stratégiques de façade, qui précisent les conditions de mise en œuvre des objectifs définis par l'État en matière

d'urbanisme pour chacune des façades. Il existe également un gros volet européen, avec des strates environnementales. Il est regrettable que l'on ne mette pas davantage l'accent sur la dimension économique.

L'État a tendance à confier toutes les compétences aux communes : plans de prévention des risques littoraux, compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI). Pourtant, l'État gère l'estran où se trouve implantée la plus grande partie de l'activité, qu'elle soit économique ou touristique. On devrait pousser l'État et le Gouvernement à nous présenter une stratégie globale. On parle très peu des risques liés à l'élévation du niveau des océans, et de l'impact que cela aura sur les bâtiments et les infrastructures. Qui prendra en compte ces risques ? Qui payera ? Les marais salants de Guérande, par exemple, sont protégés par une digue de 20 kilomètres ; des travaux de rehaussement coûteraient environ 1 million d'euros le kilomètre. Si nous continuons à légiférer à la découpe, nous ne serons pas à la hauteur des enjeux. L'État a été vigoureux sur certains sujets : je pense au naufrage de l'Erika qui s'est produit il y a bientôt vingt ans et pour lequel des mesures européennes ont été prises. Il serait bien qu'il en aille de même en matière de stratégie du trait de côte, et de protection des habitants et des habitations.

M. Claude Bérit-Débat. – La situation est kafkaïenne. La dimension humaine du sujet est effectivement essentielle : des gens de condition modeste ont investi toutes leurs économies. La proposition de Françoise Cartron est une proposition de bon sens et d'humanité ; j'espère qu'elle sera adoptée.

Se pose la question de la responsabilité de l'État, mais aussi des collectivités locales qui ont mis en place une opération ayant des conséquences importantes au niveau de l'érosion des dunes. *Quid* également de la prise en compte de l'avancée de la mer sur le sable ? Jusqu'à présent le fonds Barnier n'intervient que sur les effondrements de rochers. Or un certain nombre de stations balnéaires des Landes vont être confrontées également à des problèmes d'effondrement. Dans quelques années, l'une d'entre elles sera envahie par la mer et 2 000 ou 3 000 maisons devront être reconstruites à l'intérieur des terres. Nous n'avons pas réussi à régler le problème ; il se reposera demain, au sujet des dunes. Toute la côte landaise et girondine est concernée, et même plus loin jusqu'en Charente-Maritime. Au Signal, le problème est kafkaïen du point de vue humain et matériel. Celui des dunes ne sera pas moins compliqué.

M. Michel Vaspert. – Je soutiens ce texte avec force. Les mesures qu'il propose figuraient déjà dans le texte qu'avait préparé Pascale Got, lorsqu'elle était députée de la Gironde, et qui visait à anticiper le recul du trait de côte, qu'il s'agisse des falaises ou des dunes. L'indemnisation du Signal était prévue, à hauteur de 75 %. Le texte n'a pas abouti à cause des échéances électorales. Nous l'avons repris au Sénat, l'été dernier, sous la forme d'une proposition de loi dans laquelle j'avais intégré l'indemnisation du Signal.

À l'époque, le Gouvernement envisageait de mettre en place un autre fonds pour garantir les indemnités. Nous en avons débattu avec Emmanuelle Cosse, car rien n'était dit sur la manière dont ce nouveau fonds serait alimenté. Il n'a jamais été créé, et c'est donc à raison que nous avons insisté, avec Pascale Got, sur la nécessité de financer les indemnités par le fonds Barnier. Ce fonds, très excédentaire, est prélevé chaque année par les gouvernements successifs. Il a été plafonné à 131 millions d'euros dans le cadre du budget 2018.

J'ai eu l'occasion de rencontrer le groupe d'études sur le littoral, à l'Assemblée nationale. Mme Panonacle a repris le sujet de l'indemnisation du Signal et plus généralement celui du recul du trait de côte. Elle a mentionné l'utilité du fonds Barnier, qui est bien l'unique et seule solution, incontournable, pour ce type d'indemnisation.

La proposition de loi qui a été votée au Sénat comportait un certain nombre d'éléments, dont le recul du trait de côte tel qu'acté par l'Assemblée nationale et le Sénat. Plutôt que de le traiter comme un risque, le Gouvernement l'intègre dans sa politique d'aménagement du territoire. Cela change la donne, car les collectivités locales devront prendre des responsabilités supplémentaires, notamment en matière de financement. Il faudra rester très vigilant.

Le Gouvernement souhaite dissocier les deux sujets, avec d'un côté un texte sur le recul du trait de côte et l'indemnisation du Signal, et de l'autre les dispositions visant à alléger les conséquences de la jurisprudence relative à l'application de la loi Littoral, tel qu'elles figurent à l'article 9 de la proposition de loi.

M. Didier Mandelli. – Je ne peux que soutenir les propos de Michel Vaspart : il était l'auteur du texte et j'en étais le rapporteur. L'article 3 de la proposition de loi traitait le cas du Signal, à la fois emblématique et récurrent. Le texte que nous examinons permettrait de résoudre rapidement le problème. Si l'on attend la constitution du groupe de travail sur l'érosion du trait de côte que nous a proposé Brune Poirson, si l'on attend la création d'un autre fonds, et ainsi de suite, cela prendra encore quatre à cinq ans. D'où l'importance de ce texte.

J'avais déposé un amendement sur le plafonnement du fonds Barnier, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018. Il n'a pas été repris à l'Assemblée nationale. Ce fonds est pourtant l'unique solution pour garantir les indemnités. Le gouvernement précédent l'a prélevé à hauteur de 55 millions d'euros, dans sa dernière année de mandat. Il a été prélevé cette année à hauteur de 71 millions d'euros, avec un plafond à 139 millions d'euros. Malgré tous les événements liés au transport maritime et malgré les tempêtes successives, notre pays tarde à développer une culture de la prévention, de sorte que nous le payons très cher. J'assistais la semaine dernière à une réunion de la Caisse centrale de réassurance (CCR) : il existe des cotisations, des prélèvements et des fonds pour compenser les catastrophes naturelles. Quant à la prévention, elle ne dispose que de moyens très limités.

M. Charles Revet. – La situation est inacceptable. Il faut trouver des solutions. En Seine-Maritime, une tonnelle de marnière s'est effondrée, à un mètre d'une maison. Le maire a pris un arrêté de péril interdisant d'habiter, de louer ou de vendre cette maison. C'était il y a quinze ou vingt ans. La maison est désormais complètement délabrée. Dans ce genre de cas, le fonds Barnier devrait intervenir. Il intervient de moins en moins. Les prélèvements que l'État opère sur le fonds Barnier n'ont pas d'autre objet que de renflouer son budget. Il y a cinquante ans, Étretat subissait régulièrement des inondations. La digue a été renforcée, ce qui a réglé le problème. C'est un modèle à imiter.

On sait bien que le Parlement ne compte plus beaucoup pour l'administration centrale. On peut penser que cette proposition de loi aura du mal à aboutir. De temps en temps, il faut marquer le coup. Si la commission organisait un déplacement en force, à votre initiative, Monsieur le président, cela aurait un effet considérable sur les responsables locaux, et cela contribuerait peut-être à faire évoluer la situation.

M. Michel Dennemont. – Mon groupe s’était opposé à la révision de la loi Littoral en janvier dernier. Votre proposition a notre assentiment et nous voterons en faveur de ce texte.

Mme Nelly Tocqueville, rapporteure. – Nous sommes tous d’accord : le fonds Barnier est le seul recours possible dans cette situation. La direction générale de la prévention des risques nous a précisément expliqué que la création d’un nouveau fonds allongerait encore les délais de quatre ou cinq ans. Ce n’est pas la bonne solution. Il faut que le Gouvernement dépose un amendement pour débloquer le fonds Barnier, car l’article 40 nous interdit de le faire.

Madame Poirson souhaite diluer la problématique du Signal dans une réflexion plus globale qui porterait sur le recul du trait de côte. Nous devons résister, car si nous la suivons, nous risquons de devoir attendre encore quatre ou cinq ans de plus. L’État est responsable de la situation. Les collectivités territoriales doivent s’engager pour soulager la détresse des habitants. Ils ont fait une grève de la faim et ils s’apprêtent à aller devant la Cour européenne des droits de l’homme. Il serait dommage que nous ne soyons pas capables de régler la situation au niveau national.

Monsieur **Bérit-Débat**, les risques d’érosion rocheuse sont inscrits dans le fonds Barnier, mais l’érosion sableuse ou dunaire n’a pas été envisagée. Certains propriétaires sont indemnisés en cas d’effondrement de falaise ; dans les autres cas, ils n’ont droit à rien. À Lacanau, on prévoit d’organiser le déplacement de 1 200 personnes dans les 20 à 30 ans à venir. Les techniciens travaillent en concertation avec les habitants et les propriétaires, car la partie de Lacanau qui est en bordure de la côte est en train de disparaître. Les habitants ont exactement la même réaction que ceux du Signal qui ne voyaient pas le danger, car ils ne voyaient pas l’océan, en 1967. S’engager dans l’information et dans la prévention est une question de responsabilité morale. Tant mieux si l’on indemnise les victimes. Cependant, le système a ses limites.

Même constat à Biscarosse, où la commission s’était déplacée : il va falloir déménager un camping. Au Signal, la situation est d’urgence, du point de vue humain. Plus largement, il est indispensable que nous engagions une réflexion avec les élus locaux et les organisations territoriales.

Monsieur Vaspart, le Gouvernement souhaite effectivement dissocier la question du trait de côte et la réflexion sur la loi Littoral, ce qui ne correspond pas à la démarche que nous envisagions. J’ai cru comprendre que la problématique du Signal serait traitée dans le cadre d’une réflexion plus globale. Nous devons nous y opposer fermement.

L’indemnisation du Signal coûterait entre 7 et 10 millions d’euros. En 2015, les négociations engagées par l’État n’avaient pas abouti par manque de volonté des collectivités territoriales. L’immeuble a désormais perdu de sa valeur.

La direction générale de la prévention des risques a insisté sur la nécessité de développer une culture de la prévention.

Monsieur Revet, les falaises tombent tout le temps en Seine-Maritime. Cependant, le fonds Barnier fonctionne bien et s’applique aussi aux éboulements de falaises qui se produisent au milieu des terres. Nous ne pouvons que nous en féliciter tout en comprenant d’autant mieux l’insatisfaction des propriétaires du Signal.

Au Signal, la solution de l'enrochement est désormais trop tardive. La municipalité a fait le choix d'enrocher le quartier de l'Amélie, pas très éloigné du Signal. Je n'ai pas à commenter ce choix qui soulève des regrets et des protestations au niveau local. En effet, l'enrochement de ce quartier détourne l'eau, de sorte que l'espace du Signal est encore plus agressé et que la dune est laminée par la base. Si l'immeuble tombe et blesse, voire tue des promeneurs, sa responsabilité sera engagée.

La proposition de loi est adoptée sans modification à l'unanimité.

Nomination d'un rapporteur

La commission désigne M. Gérard Cornu en qualité de rapporteur pour le projet de loi n° 435 (2017-2018) pour un nouveau pacte ferroviaire.

La réunion est close à 10h50.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 18 avril 2018****- Présidence de M. Vincent Éblé, président -***La réunion est ouverte à 9 h 05.***Projet de programme de stabilité pour les années 2018 à 2022 -
Communication**

M. Vincent Éblé, président. – En vertu de l'article 14 de la loi du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques, le Gouvernement adresse au Parlement, depuis 2011, au moins deux semaines avant sa transmission à la Commission européenne, le projet de programme de stabilité.

Ce projet, accompagné du programme national de réforme, nous a ainsi été transmis le vendredi 13 avril dernier, après sa présentation en Conseil des ministres qui a eu lieu le 11 avril. L'avis du Haut Conseil des finances publiques a été rendu public ce même vendredi. Compte-tenu des enjeux liés à la présentation du programme de stabilité à la Commission européenne, qui comprend les engagements de la France et la projection de ses finances publiques à moyen terme, j'ai souhaité, avec le rapporteur général, que le Sénat puisse en débattre en séance publique. Le Gouvernement a répondu favorablement à notre demande, et il a donc inscrit à l'ordre du jour de notre assemblée, ce mercredi 18 avril à 21 heures 30, un débat sans vote, en application de l'article 50-1 de la Constitution. Le même débat aura lieu à l'Assemblée nationale à 15 heures, et sera suivi d'un vote.

Je laisse la parole à notre rapporteur général pour vous exposer son analyse de ce projet de programme de stabilité.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous examinons ce matin le projet de programme de stabilité 2018-2022.

C'est un document important car il s'agit du support des engagements européens de notre pays en matière budgétaire. Il s'accompagne du programme national de réforme, qui a pour finalité d'exposer les mesures programmées ou déjà mises en œuvre afin de réaliser les objectifs fixés.

Dans le cadre du semestre européen, ces deux documents doivent être transmis à la Commission européenne avant le 30 avril. Compte tenu de l'importance que revêt ce document, un débat en séance publique aura lieu ce soir, comme le souhaitait notre commission.

Conformément à une tradition établie de la commission des finances du Sénat, qui publie un avis circonstancié sur les projets de programme de stabilité depuis 2011, je me suis attaché à examiner le scénario macroéconomique sous-jacent au projet de programme de stabilité, avant d'apprécier la crédibilité de la trajectoire proposée par le Gouvernement ainsi que sa compatibilité avec les règles budgétaires européennes.

Commençons par le scénario macroéconomique du Gouvernement, qui apparaît dans l'ensemble raisonnable, même s'il reste soumis – l'actualité nous le montre chaque jour – à des aléas importants.

Comme vous le savez, l'économie française s'oriente vers une reprise plus vigoureuse qu'escompté depuis le printemps 2017. Le Fonds monétaire international (FMI) l'a encore rappelé hier.

Déjouant les prévisions, le produit intérieur brut (PIB) a ainsi progressé de 2,0 % l'an dernier, après plusieurs années décevantes. Claude Raynal nous dira que c'est grâce aux réformes du Président François Hollande – j'anticipe.

En tout cas, le constat est là : en ce début d'année, les principaux indicateurs conjoncturels restent bien orientés, tandis que le profil de la croissance française apparaît très favorable. En effet, à l'issue de l'exercice 2017, l'acquis de croissance pour l'année 2018 s'élève à 0,9 %, contre 0,4 % à la fin de l'année 2016.

Dans ce contexte porteur, le présent projet de programme de stabilité est, sans surprise, marqué par une révision à la hausse de la prévision de croissance pour l'année 2018, qui s'établit désormais à 2,0 %, contre 1,7 % initialement.

L'hypothèse retenue par le Gouvernement apparaît raisonnable, à un niveau légèrement inférieur à la moyenne des estimations.

La prévision de croissance pour l'année 2019, fixée à 1,7 % dans le cadre de la loi de programmation, est également revue à la hausse, de 0,2 point.

Contrairement à la prévision de croissance pour l'année 2018, elle se situe dans la fourchette haute des estimations disponibles.

Enfin, sur la période 2020-2022, il est fait l'hypothèse que la croissance française restera stable à 1,7 %.

Il s'agit d'un scénario intermédiaire entre celui du FMI, plus optimiste, et celui de la Commission européenne, plus pessimiste.

Si le débat sur le cadrage macroéconomique du Gouvernement se focalise le plus souvent sur le scénario de croissance retenu, se concentrer sur cette seule variable serait une erreur. En effet, le déficit public est davantage sensible à l'hypothèse d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB qu'à l'estimation de la croissance. En 2017, c'est d'ailleurs davantage l'élasticité que la croissance qui a permis de ramener le déficit sous le seuil de 3 % du PIB.

Ainsi que cela est traditionnellement observé en période de reprise, les prélèvements obligatoires ont spontanément évolué plus rapidement que l'activité tant en 2016 – avec une élasticité de 1,3 – qu'en 2017 – avec une élasticité de 1,5.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, le Gouvernement avait toutefois fait preuve de prudence, en retenant pour cette année une hypothèse d'élasticité unitaire. Dans le présent projet de programme de stabilité, l'hypothèse d'élasticité retenue est légèrement révisée à la hausse, de 0,1 point.

Si cette prévision est plausible, il peut être noté que l'élasticité n'est restée supérieure à l'unité pendant trois exercices consécutifs qu'à une seule reprise (1999-2001) au cours des vingt-cinq dernières années. Le scénario pour les années 2019-2022 demeure en revanche inchangé, avec une élasticité unitaire tout au long de la période.

Pour terminer, j'ai souhaité analyser de façon plus approfondie le scénario de remontée des taux d'intérêt sous-jacent à la trajectoire budgétaire gouvernementale.

En effet, si l'amélioration des conditions macroéconomiques et la normalisation progressive de la politique monétaire de la Banque centrale européenne devraient exercer une pression à la hausse sur les taux d'intérêt, la question du rythme de cette remontée est décisive pour les finances publiques.

Pour les années à venir, le Gouvernement retient l'hypothèse d'une remontée des taux d'intérêt au rythme moyen de 75 points de base par an. C'est un scénario qui est prudent. En effet, le rythme de remontée des taux retenu est près de deux fois plus rapide que celui anticipé tant par les organismes privés de conjoncture que par la majorité des pays membres de la zone euro.

Tout cela n'est pas neutre ! Si l'on retenait un scénario de remontée des taux inspiré du consensus des économistes – *consensus forecasts* –, la charge d'intérêts de l'État serait inférieure de 8 milliards d'euros en 2022. Le Gouvernement disposerait ainsi d'une forme de réserve de précaution lui permettant d'absorber les éventuels dérapages constatés sur les dépenses pilotables.

Donc on peut considérer, globalement, que le cadrage macroéconomique retenu par le Gouvernement constitue « *une base raisonnable pour asseoir une programmation des finances publiques à moyen terme* » – ce sont les termes retenus par le Haut Conseil des finances publiques dans son avis.

S'il apparaît aujourd'hui raisonnable, le scénario macroéconomique sur lequel est construit le présent projet de programme de stabilité reste toutefois soumis à des aléas importants – le Gouvernement le reconnaît d'ailleurs.

Au niveau international, c'est l'orientation de la politique commerciale des États-Unis qui constitue la principale incertitude. Elle est susceptible de peser à la baisse sur la croissance mondiale en déclenchant une spirale protectionniste. Une « guerre commerciale » serait extrêmement dangereuse. Les risques financiers liés à une correction sur les marchés actions – voire à un « krach » boursier – et à une remontée non contrôlée des taux d'intérêt, dans un contexte d'excès d'endettement au niveau mondial, demeurent également des motifs de préoccupation. Enfin, la possibilité d'un « atterrissage brutal » de l'économie chinoise reste évoquée. Le pire n'est pas toujours sûr mais les risques sont nombreux.

Au niveau européen, outre les incertitudes sur la position des économies de la zone euro dans le cycle – le rythme d'atterrissage reste très incertain pour de nombreux pays – le risque politique reste élevé, avec le *Brexit* et le résultat des élections italiennes.

Au niveau national, outre les événements exceptionnels qui pourraient peser sur la croissance – les conflits sociaux, le risque terroriste –, un doute demeure sur la capacité de l'appareil productif français à répondre à la hausse de la demande adressée. Concrètement, si la croissance de la demande mondiale se traduit par l'importation de téléviseurs chinois, cela

sera problématique pour la croissance française. Par ailleurs, il existe une inquiétude grandissante sur la dynamique du crédit aux entreprises non financières et aux ménages, qui a d'ores et déjà conduit le Haut Conseil de stabilité financière à limiter les expositions des banques systémiques sur les grandes entreprises françaises les plus endettées.

Aussi, conformément à une tradition établie de la commission des finances du Sénat, deux scénarios macroéconomiques alternatifs ont été construits à partir des prévisions des instituts de conjoncture les plus optimistes et pessimistes, afin d'essayer de circonscrire le champ des possibles.

Le résultat des simulations, dont vous trouverez les hypothèses dans le rapport, confirme la forte sensibilité du solde public au scénario retenu : le déficit atteindrait 1,6 % du PIB en 2019 dans le scénario favorable et s'établirait à un niveau -3,1 % du PIB - légèrement supérieur au seuil de 3 % du PIB dans le scénario défavorable.

La prévision du Gouvernement se situe pratiquement à égale distance du scénario favorable et du scénario défavorable, venant ainsi confirmer le caractère central des hypothèses macroéconomiques sous-jacentes au présent projet de programme de stabilité.

Venons-en maintenant à l'analyse de l'exécution budgétaire.

En 2017, le déficit atteint, comme vous le savez, 2,6 % du PIB, soit un résultat supérieur de 0,3 point de PIB à la dernière prévision gouvernementale, ouvrant ainsi la voie à une sortie de la France du volet correctif du pacte de stabilité à l'été. Pour rappel, cela suppose non seulement que le déficit 2017 soit contenu à 3 % du PIB en exécution, mais également que la Commission européenne estime que le déficit ne dépassera pas ce seuil en 2018 et en 2019 dans ses prévisions du printemps 2018.

Lors de l'examen de la loi de programmation des finances publiques, une incertitude demeurait concernant l'exercice 2019, avec la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse de cotisations sociales, qui se traduira pour l'État par un surcoût temporaire d'environ un point de PIB.

Six mois plus tard, il paraît désormais acquis que la France sortira du volet correctif du pacte de stabilité dès cette année. En effet, dans la nouvelle trajectoire gouvernementale, le déficit public anticipé pour 2019 s'élève à 2,4 % du PIB, ce qui laisse une marge de sécurité très significative.

Plus globalement, l'amélioration du contexte macroéconomique devrait permettre un redressement accéléré de la situation des finances publiques au cours du quinquennat, avec un recul plus prononcé de la dette et du déficit publics dans la nouvelle trajectoire gouvernementale.

On peut donc se féliciter de la sortie prochaine de la France de la procédure pour déficit excessif : mieux vaut tard que jamais, après trois échecs successifs. Mais il faut s'interroger sur la pérennité du redressement des comptes publics.

En effet, le retour du déficit nominal sous le seuil de 3 % du PIB en 2017 tient à la reprise économique et au dynamisme des prélèvements obligatoires, et non à un effort structurel en dépense.

En l'absence de « bonne nouvelle » en recettes, liée à la croissance et à l'élasticité des prélèvements obligatoires, il apparaît ainsi que le déficit nominal se serait établi à 3,4 % du PIB en 2017. Disons-le autrement : sans le bénéfice de la conjoncture, les différentes mesures de redressement décidées par le Gouvernement à la suite de la publication des résultats de l'audit des finances publiques par la Cour des Comptes, pour un montant de 0,2 point de PIB, auraient été insuffisantes pour contenir le déficit à 3 % du PIB.

Si le dynamisme des recettes a permis un recul du déficit nominal plus rapide qu'escompté, il a en revanche fait obstacle à la stabilisation de la part des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale.

Alors même que l'effet des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires, hors mesures exceptionnelles, est neutre en 2017, la part des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale a progressé de 0,8 point, pour atteindre 45,4 % du PIB.

Le présent projet de programme de stabilité maintient l'objectif initial du Gouvernement consistant modestement à faire baisser d'un point la part des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale d'ici la fin du quinquennat.

Dans la nouvelle trajectoire, le taux de prélèvements obligatoires atteindrait ainsi 44,3 % du PIB en 2022, ce qui resterait insuffisant pour revenir sur la hausse observée au cours du précédent quinquennat.

J'en viens maintenant à la situation structurelle de nos finances publiques.

Si la réduction du déficit nominal a été portée par la conjoncture, tel a paradoxalement aussi été le cas de l'évolution du déficit structurel, qui s'est réduit de 0,5 point l'an dernier, pour atteindre 2,0 % du PIB.

En effet, le solde structurel constitue un outil très imparfait – on peut avoir des débats à l'infini – qui ne permet pas d'exclure l'incidence de l'évolution de l'élasticité des prélèvements obligatoires.

La décomposition de l'évolution du solde structurel permet toutefois de faire apparaître que la « composante non discrétionnaire », liée aux fluctuations de l'élasticité, explique la totalité de l'amélioration observée l'an dernier.

Cela risque d'ailleurs de poser une difficulté politique au Gouvernement, car il avait soutenu, dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques, une règle de « cagnotte » proposée par l'Assemblée nationale, qui permet de dépenser jusqu'à la moitié des « bonnes nouvelles » constatées en exécution sur le solde structurel. Nous avons, vous vous en souvenez, une position différente.

Si la réduction du déficit structurel s'explique entièrement par l'élasticité des prélèvements obligatoires, l'effort structurel en dépense est, pour la première fois depuis 2012, négatif.

Cela s'explique par le fait que les résultats obtenus l'an dernier en matière de maîtrise de la dépense sont décevants : la croissance de la dépense publique en volume s'élève ainsi à 1,5 % en 2017, ce qui correspond à un dépassement de 0,6 point de l'objectif fixé par la loi de programmation.

Ce dépassement s'accompagne en outre de la fixation d'un objectif de maîtrise de la dépense moins ambitieux pour 2018. Alors que le Gouvernement avait prévu une stabilisation en volume de la dépense publique lors du débat d'orientation des finances publiques, il entend désormais contenir sa croissance à 0,7 %, contre 0,6 % dans la loi de programmation. Je me souviens encore du ministre qui nous annonçait dans l'hémicycle que l'on stabiliserait pour la première fois la dépense publique en volume !

Les économies à réaliser en 2018 s'élèvent ainsi à 11 milliards d'euros, contre 20 milliards d'euros dans le scénario du débat d'orientation des finances publiques. Le Gouvernement profite donc de la reprise économique pour renoncer à une partie de ses efforts de maîtrise de la dépense.

J'en viens maintenant à la nouvelle trajectoire 2018-2022, en commençant par examiner sa compatibilité avec nos engagements européens.

Le respect des règles budgétaires apparaît aujourd'hui indispensable, alors que les reports successifs du retour du déficit sous le seuil de 3 % du PIB ont placé la France dans une situation atypique par rapport à ses partenaires européens.

On peut se féliciter de la meilleure tenue de nos comptes mais nous restons dans le bas du tableau européen. Avec l'Espagne, la France est ainsi le seul pays qui se pose encore la question des « 3 % » : dans la zone euro, le déficit moyen est proche de 1 % du PIB ! Vous avez d'ailleurs vu que l'Allemagne a d'ores et déjà annoncé des résultats meilleurs qu'escompté.

De façon préoccupante, ce différentiel nourrit la divergence des taux d'endettement observée depuis 2014, qui atteint désormais 7 points de PIB avec la zone euro et près de 40 points de PIB avec l'Allemagne. Cela a de quoi nous inquiéter, sachant que nous étions en 2010 sur la même ligne de départ.

C'est précisément pour éviter ce type de divergence que les règles européennes en matière budgétaire ont été mises en place.

Malheureusement, comme l'ancienne majorité, la nouvelle majorité semble vouloir s'accommoder des règles : comme je l'avais déjà souligné à l'automne dernier, la réduction annuelle du déficit structurel prévue par le Gouvernement est très inférieure aux prescriptions du pacte de stabilité. Elle pourrait même déboucher à l'issue de l'exercice 2019 sur l'ouverture d'une procédure pour « déviation significative », qui peut conduire à une sanction financière. Une fois encore, la France devra donc compter sur une interprétation particulièrement « constructive » des règles par les institutions européennes pour « passer entre les mailles du filet ».

Non seulement la trajectoire budgétaire présentée par le Gouvernement apparaît difficilement compatible avec nos engagements européens, mais en outre, son respect semble loin d'être assuré.

En effet, dans la mesure où l'effort de redressement repose, à juste titre, exclusivement sur la maîtrise de la dépense, il impliquerait – je parle bien au conditionnel – la mise en œuvre d'un programme d'économies d'une ampleur inédite.

Si le budget 2018 a engagé un premier effort de réorientation de la dépense publique rompant avec la logique du « rabout », en particulier dans les domaines de l'emploi et

du logement – même si l'on peut toujours contester la brutalité de certaines coupes –, la crédibilité de la trajectoire gouvernementale reste difficile à apprécier au-delà, tant les économies demeurent peu documentées.

La mise en œuvre d'une démarche volontariste d'identification d'économies ciblées dans le cadre du processus « Action publique 2022 » paraît louable mais les précédents échecs de la « modernisation de l'action publique » (MAP) et des revues de dépenses invitent à la plus grande prudence. Je suis un peu échaudé par ces précédents exercices. Quelqu'un est-il capable de nous dire ce qu'a apporté la MAP ? Bonne chance !

Or, un « dérapage » de la dépense publique analogue à celui observé en 2017 compromettrait le redressement des comptes publics programmé, ainsi que l'illustre la simulation présentée à l'écran.

Dans ce scénario, le déficit public manquerait de dépasser le seuil de 3 % du PIB en 2019 et la dette publique resterait pratiquement stable jusqu'en 2020.

Compte tenu de cette forte sensibilité de la trajectoire gouvernementale à l'évolution de la dépense publique, il apparaît indispensable d'adopter sans tarder une stratégie crédible de maîtrise de cette dernière.

À cet égard, je maintiens que le Gouvernement pourra difficilement faire l'économie de réformes visant à maîtriser la masse salariale publique et les dépenses de retraite, qui représentent près de la moitié du total de la dépense publique et demeurent pourtant jusqu'à présent deux « angles morts » de sa politique. L'articulation des missions de l'État et des collectivités territoriales doit également être revue.

Au-delà, le programme de stabilité ne tient aucunement compte de deux annonces récentes du Président de la République – à savoir la suppression totale de la taxe d'habitation et la reprise d'une partie de la dette de SNCF Réseau.

C'est très surprenant car ces deux annonces sont susceptibles de bouleverser la trajectoire budgétaire, dans la mesure où elles pourraient coûter jusqu'à 60 milliards d'euros.

Ainsi, la suppression complète de la taxe d'habitation se traduirait par un montant à compenser très significatif, compris entre 10 milliards d'euros et 14 milliards d'euros selon que l'on prend en compte ou non la dynamique de la taxe d'habitation jusqu'à sa suppression. Le coût de cette mesure pourrait éventuellement être réduit en cas de maintien de la taxe d'habitation au titre des résidences secondaires, dont le rendement s'élève à 2,3 milliards d'euros. Le Président de la République a en revanche exclu la création d'un nouvel impôt.

En parallèle, il a confirmé que l'État reprendra progressivement une partie de la dette du gestionnaire d'infrastructures SNCF Réseau à partir du 1^{er} janvier 2020.

Une opération de reprise d'une partie de la dette de SNCF Réseau, qui atteint désormais 46,6 milliards d'euros, pourrait peser lourdement sur la situation des finances publiques, par différents canaux :

– la reprise serait analysée comme une dépense et creuserait donc temporairement le solde public à hauteur du montant de l'opération ;

– les intérêts payés par SNCF Réseau, qui s'élevaient à 1,2 milliard d'euros l'an passé, devraient à l'issue de l'opération être pris en charge par le budget de l'État et dégraderaient donc le solde public jusqu'à extinction de la dette ;

– l'opération pourrait également peser sur la dette publique, si le montant repris excède la part de la dette de SNCF Réseau déjà requalifiée en dette publique par l'Insee – soit 10 milliards d'euros.

Le surcoût temporaire lié à l'opération de reprise pourrait être particulièrement complexe à intégrer à la trajectoire budgétaire. En effet, l'impact de l'opération sur le déficit public, quand bien même celle-ci serait réalisée en plusieurs tranches, doit en principe être comptabilisé en une seule fois. Cela promet de beaux débats avec Eurostat. Une solution consisterait peut-être à ce que les opérations de reprise de dette fassent l'objet d'une décision annuelle, à l'image de ce qui est parfois prévu pour les remises de dette en faveur des pays très endettés. Cela permettrait une répartition de l'effort budgétaire sur plusieurs exercices et de conditionner les opérations de reprise à une amélioration effective de la situation financière de l'entreprise.

Une marge de sécurité suffisante devra en tout état de cause être conservée par rapport au seuil de déficit de 3 % du PIB et nous interrogerons le Gouvernement ce soir sur ses intentions.

M. Vincent Éblé, président. – Le FMI vient de rendre publiques ses dernières perspectives pour l'économie mondiale et anticipe une croissance de 3,9 % en 2018 et 2019. La zone euro profiterait aussi de cette dynamique, quoique dans une moindre ampleur. Mais le FMI souligne aussi l'importance des risques dans les mois à venir et notamment la menace d'une correction sur les marchés financiers, qui fragiliserait les économies les plus endettées, dont la France. Le programme de stabilité prend-il en compte correctement ces éléments de risques ?

Par ailleurs, comment se compare le programme de stabilité français à celui que doivent présenter les autres pays de la zone euro au regard de notre niveau de déficit et de dette publics ? Quels sont les pays qui sont encore sous procédure pour déficit excessif ? La zone euro est-elle désormais réellement plus solide du point de vue de ses finances publiques pour faire face à des tensions économiques ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Le programme de stabilité souligne les risques sous-jacents. Le Gouvernement a fait le choix d'un scénario médian, ce qui laisse une certaine marge de manœuvre, en particulier sur les taux d'intérêt. Le scénario n'est donc pas imprudent. Toutefois, étant donné qu'il repose essentiellement sur le taux de croissance et sur l'élasticité des recettes, un aléa pourrait avoir des conséquences importantes. C'est pourquoi j'estime qu'il est imprudent de ne pas engager de véritables économies.

Les pays de la zone euro qui se désendettent et ont opéré les réformes nécessaires seront plus à même d'absorber d'éventuels chocs. Pour la France, les perspectives présentées sont davantage dépendantes de la conjoncture.

S'agissant de la comparaison avec les autres États membres de la zone euro, il faut bien souligner la spécificité de notre pays : la France est, avec l'Espagne, le seul pays encore en procédure de déficit excessif. Pour les autres pays, le déficit public se situe en moyenne autour de 1 % du PIB. L'examen de leur programme de stabilité pose donc moins de

difficultés. Relevons toutefois les récentes annonces de l'Allemagne en vue d'aller encore plus loin dans la réduction de sa dette publique. Les États d'Europe du Sud ont également conduit des efforts considérables de réduction de la dépense publique. C'est ce qui explique la spécificité de la France au sein de la zone euro, en particulier pour le niveau de dette publique. Les autres pays ont conduit des efforts et sont parvenus à réduire leur endettement, alors que la France n'a pas réduit ses dépenses publiques et continue à s'endetter. La France s'expose ainsi à une remontée des taux d'intérêt.

M. Vincent Delahaye. – Je partage l'analyse du rapporteur général. Le constat est malheureusement identique depuis quelques temps.

Le Gouvernement est certes prudent pour les taux d'intérêt. Pour les autres hypothèses, je ne parlerai toutefois pas de prudence : la croissance est bonne aujourd'hui, donc on pense qu'elle le sera jusqu'en 2022. Je considère qu'une telle prévision n'est guère prudente : il y aura des périodes plus difficiles, sans que l'on ne sache quand elles adviendront.

Je m'interroge sur l'ampleur des différences entre les prévisions macroéconomiques du Gouvernement de décembre 2017 et d'avril 2018, soit avec seulement quatre mois d'écart. En décembre dernier, le niveau de la dépense publique était estimé à 54,7 % du PIB pour 2017, contre 55,1 % du PIB retenu aujourd'hui. Il y a donc eu un dérapage : comment l'expliquer ? D'où provient-il ? S'agissant des prélèvements obligatoires, le niveau était prévu, en décembre dernier, à 44,3 % du PIB en 2018, alors que ce niveau est aujourd'hui reporté à 2022. Il n'y a donc pas de véritable effort pour réduire le taux des prélèvements obligatoires.

Compte tenu de la révision à la hausse de l'évolution de la dépense publique, quelles seront les conséquences pour les collectivités territoriales qui s'engageront dans la contractualisation ? Le changement d'objectif devrait être répercuté sur la dépense locale. Que compte faire le Gouvernement à ce sujet ?

Je suis également très surpris que les annonces du Président de la République sur la taxe d'habitation et la reprise de la dette de SNCF Réseau ne soient pas intégrées dans le programme de stabilité. Quelle simulation de l'impact sur le déficit public de ces deux annonces pouvons-nous faire ?

M. Jean-François Rapin. – Je voudrais revenir sur les prévisions des taux d'intérêt à long terme. Il y a un écart de huit milliards d'euros en 2022 entre le scénario du consensus des économistes et celui retenu dans le programme de stabilité. Ce montant est-il calculé sur la base de l'endettement actuel ou sur la base de l'endettement projeté en 2022, et avec quelles hypothèses ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Cela prend en compte l'endettement projeté en 2022, sur la base des prévisions du Gouvernement retenues dans le programme de stabilité. Si d'autres éléments devaient advenir, comme une reprise de dette de la SNCF, ce montant serait majoré.

M. Jean-François Rapin. – Nous pouvons donc estimer que ce montant est en partie tronqué, compte tenu des éléments qui devront être pris en compte au cours des prochains exercices.

Mme Fabienne Keller. – Le sujet de la SNCF est important, car dix milliards d’euros de dette sont déjà comptabilisés dans la dette maastrichtienne, mais la charge d’intérêts n’est pas assumée par l’État.

Pourrait-on avoir quelques précisions sur le CICE ? Je me souviens du travail de notre collègue Marie-France Beaufile, qui soulignait l’étalement dans le temps du remboursement de la créance. L’exercice 2019 sera à cet égard marqué par un choc, avec la conjonction du remboursement du CICE constaté au titre des années précédentes et de la baisse des cotisations sociales. Ce choc est-il bien pris en compte dans le programme de stabilité ? Ne peut-on pas imaginer que les entreprises chercheront à anticiper l’imputation de la créance de CICE dès 2019 ?

Il faut certes se féliciter de la sortie de la France de la procédure pour déficit public excessif, mais l’écart avec l’Allemagne doit nous interpeller. Quelle est l’hypothèse d’évolution de la dette des administrations publiques locales retenue dans le programme de stabilité ?

M. Marc Laménie. – La conclusion de l’exposé du rapporteur général est particulièrement sombre, avec le risque que près de soixante milliards d’euros ne soient pas pris en compte dans la trajectoire retenue par le programme de stabilité. La suppression totale de la taxe d’habitation comme la reprise éventuelle de la dette de SNCF Réseau sont autant de points d’interrogation.

Comment expliquer le redressement des comptes publics en Allemagne ? Pourquoi la France ne parvient-elle pas à en faire de même ?

M. Claude Raynal. – Une fois n’est pas coutume, je ne donnerai pas de coup de chapeau au gouvernement précédent, car le rapporteur général l’a déjà fait !

Je voudrais d’abord revenir sur les aléas qui ont été évoqués. C’est vrai qu’ils existent. Mais, le propre de l’économie est précisément d’être très sensible au contexte général. C’est ce qui rend l’exercice de projection en partie artificiel. La trajectoire nécessiterait presque d’être revue tous les six mois pour intégrer les évolutions rapides et brutales qui adviennent.

S’agissant de l’évolution de la dette, j’aimerais bien connaître la moyenne de la zone euro sans l’Allemagne. L’impact de l’Allemagne sur la moyenne de la dette publique au sein de la zone euro doit en effet être considérable et déformer la comparaison. Il faudrait donc pouvoir comparer la France avec les autres pays de la zone euro en neutralisant le cas particulier que constitue l’Allemagne.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – En comptabilisant la France et l’Allemagne dans la moyenne agrégée des pays de la zone euro, cela s’équilibre !

M. Claude Raynal. – S’agissant de la taxe d’habitation, la non comptabilisation du coût de dix milliards d’euros correspondant à sa suppression totale me paraît très claire. Cela signifie que ce coût n’est pas supporté par l’État ! Il y aura évidemment un impact pour les collectivités territoriales.

Par ailleurs, quel est l’impact de la baisse de la dépense publique sur la croissance ? Ce point est rarement regardé. L’avis du Haut Conseil des finances publiques comprend un développement intéressant sur la croissance effective et la croissance

potentielle. Il est possible d'enregistrer une croissance effective supérieure à la croissance potentielle. Mais les politiques de baisse de la dépense publique peuvent affecter la croissance potentielle. Le Haut Conseil des finances publiques remet en cause les hypothèses retenues, tablant sur une croissance effective supérieure à la croissance potentielle au cours des cinq prochaines années. Cela veut dire que les hypothèses de croissance effective ne tiennent pas compte de l'impact de la baisse de la dépense publique sur la croissance potentielle. Or il y a évidemment un impact ! Le Haut Conseil des finances publiques souligne ainsi qu'il y a quelque chose dans la trajectoire qui ne fonctionne pas.

C'est pourquoi je vous alerte sur le discours récurrent du rapporteur général à propos de l'insuffisance des efforts structurels – alors même qu'il y en a eu sous le précédent Gouvernement et qu'il y en a encore aujourd'hui. Faisons attention qu'en renforçant les efforts de réduction de la dépense publique trop rapidement, nous n'ayons pas un impact négatif sur la croissance qui contribuerait à rendre le scénario encore moins réaliste !

M. Arnaud Bazin. – Sur la question de la reprise de la dette de la SNCF, je comprends que celle-ci aura un impact sur le déficit et détériorera le ratio d'endettement de la France, je me demandais cependant si les intérêts ne sont pas déjà payés par l'État *via* sa participation à l'équilibre financier de cette entreprise.

M. Jean-Marc Gabouty. – Sur le même sujet, les 60 milliards d'euros que vous évoquez correspondent à hauteur de plus de 46 milliards d'euros à la reprise de la dette de la SNCF. S'agissant des intérêts, la ministre a indiqué en séance que ceux-ci s'élèvent à 1,3 milliard d'euros par an. Or le taux d'intérêt apparent me semble élevé, puisqu'il est supérieur à 2,5 % par an. De nombreuses entreprises publiques ou collectivités territoriales bénéficient de taux d'intérêt moyens inférieurs à ce niveau. Je suis donc surpris par la gestion de la dette de la SNCF. Obtenir un taux d'intérêt de 2,5 % est aujourd'hui à la portée de n'importe quelle petite et moyenne entreprise (PME).

Les 46 milliards d'euros que vous évoquez ne figurent pas dans le document du Gouvernement. Cela signifie donc que les modalités ne sont pas encore arrêtées : cette reprise concernera-t-elle tout ou partie de la dette ? Les intérêts seront-ils toujours payés par SNCF réseau, ce qui me semblerait logique, seul le capital étant alors amorti par l'État ? La dette peut-elle être externalisée dans un organisme spécifique, avec un système d'amortissement et de participation annuelle de l'État ? De nombreux scénarios peuvent donc être examinés. La commission des finances pourrait, à cet égard, proposer un mécanisme pour la reprise de cette dette par l'État sans que cela ne pèse trop sur le ratio d'endettement, au regard des exigences européennes en particulier.

M. Vincent Capo-Canellas. – Je suis frappé par le graphique comparant les trajectoires d'évolution de l'endettement en France, en Allemagne et dans la zone euro. Je constate que la trajectoire de la France a beaucoup divergé de celle de nos voisins et qu'un travail important reste à faire. Je suis également frappé par le graphique présentant le montant d'économies devant être réalisé pour tenir l'objectif d'évolution de la dépense publique. Pour paraphraser notre ancien collègue Jean-Pierre Raffarin, « *la route est droite, mais la pente est forte* ». Pour aboutir aux 81 milliards d'euros d'économies d'ici 2022, des programmes de réformes structurelles devront être conduits. Le rapporteur général indiquait tout à l'heure qu'on avait rompu avec le mécanisme du « rabet », mais on peut douter de la faisabilité de cet effort. La commission des finances pourrait peut-être proposer des pistes d'économies plus structurelles.

Le scénario présenté par le Gouvernement s'agissant notamment de l'impact d'une hausse des taux d'intérêt me semble optimiste. De même, il me semble qu'il ne faut pas sous-estimer certains risques : inflation, resserrement de la politique monétaire aux États-Unis...

M. Bernard Delcros. – Le tableau relatif à l'évolution de l'endettement montre qu'il y a urgence à réduire notre dette. Je partage ce qui a été dit sur le fait qu'il faudrait intégrer à la trajectoire des finances publiques la reprise de la dette de la SNCF – même si celle-ci n'est pas encore certaine – mais surtout la suppression de la taxe d'habitation, qui est plus certaine, soit entre 10 milliards d'euros et 14 milliards d'euros, selon le scénario retenu.

En revanche, je ne partage pas l'analyse de Claude Raynal : on ne peut pas mettre en parallèle les 10 milliards d'euros ou 14 milliards d'euros à trouver pour compenser la suppression de la taxe d'habitation et les 13 milliards d'euros de réduction des dépenses des collectivités territoriales, qui n'ont pas vocation à abonder les caisses de l'État.

Nous sommes tous d'accord pour dire qu'il faut diminuer la dépense publique, mais nous demandons tous davantage de moyens, pour nos hôpitaux et nos établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) ; nous nous plaignons car des écoles ferment ; la loi de programmation militaire prévoit une hausse du budget des armées et tout le monde considère qu'il s'agit d'une nécessité, sans parler du logement social ou des collectivités territoriales, qui ont du mal à réduire leurs dépenses dans le cadre de la contractualisation... Comme Vincent Delahaye, je pense qu'il serait intéressant que la commission des finances travaille sur des pistes réalistes et crédibles pour réduire les dépenses publiques.

M. Gérard Longuet. – Le programme de stabilité est consternant s'agissant du volet « qualité des dépenses publiques ». Le Gouvernement prévoit une diminution des dépenses de l'État, mais cette baisse concerne en réalité les dépenses des partenaires de l'État : organismes de logement social, contrats aidés, collectivités territoriales, qui sont les seules à encaisser un effort considérable et qui ne pourra pas être durablement respecté. Les contrats passés avec les 322 collectivités territoriales mettent les élus locaux concernés dans une situation impossible. En revanche, *quid* des dépenses de l'État ? Je suis consterné de constater qu'un objectif de réduction de la dépense publique à hauteur de trois points de PIB d'ici 2022 – ce qui représente un montant proche de 70 milliards d'euros – soit affiché alors qu'au moment où nous parlons, il n'y a pas le début du commencement d'un programme clair d'économies. S'agissant de la fonction publique, la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) est à peine évoquée, alors qu'elle aboutira à une augmentation significative de la masse salariale. Au total, les économies imposées aux partenaires de l'État seront plafonnées car impossibles à réaliser si l'on veut que les collectivités territoriales assument leurs missions et que les organismes de logement social continuent de construire. L'État doit donc faire des efforts et ne pas vouloir tout et son contraire : le beurre, l'argent du beurre et le sourire des élus locaux...

M. Michel Canévet. – Je constate que la situation est plus dégradée que ce qui était envisagé dans la loi de programmation des finances publiques : le niveau de prélèvements obligatoires est ainsi supérieur aux hypothèses, de même que le niveau des dépenses publiques. Le bilan négatif laissé par le précédent Gouvernement accentue l'effort à réaliser. Je partage ce qu'a dit Bernard Delcros, il faudra travailler sur des pistes d'économies, qui ne sont pas faciles à trouver. Pour ce qui concerne les effectifs, j'ai compris que ce n'est

pas sur l'éducation nationale, les armées et l'intérieur, qui représentent 80 % des effectifs de l'État, que l'effort portera mais sur la part infime qui reste.

Je souhaiterais savoir si les intérêts du grand emprunt sont bien pris en compte dans le déficit maastrichtien et s'il existe d'autres dépenses significatives qui ne sont pas intégrées dans la trajectoire et qui risquent de peser sur la situation de nos finances publiques.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pour répondre à Michel Canévet, les intérêts du grand emprunt sont bien intégrés dans le déficit au sens de Maastricht.

Je partage l'analyse de Gérard Longuet, il existe des incertitudes fortes sur la capacité du Gouvernement à atteindre les objectifs affichés en matière d'économies. J'ai évoqué des pistes. La masse salariale représentant 130 milliards d'euros et 40 % des dépenses de l'État, on ne pourra pas laisser ce sujet de côté. S'agissant de la réforme des retraites, il faudra nécessairement poser la question du report de l'âge de départ effectif. Il me semble en outre nécessaire de s'interroger sur les missions de l'État par rapport à celles exercées par les collectivités territoriales. Des doublons existent en matière de dépenses sociales, de gestion des routes, etc. Nous sommes tous rapporteurs spéciaux, chacun peut faire des propositions d'économies dans le champ couvert par son rapport budgétaire. Les réformes présentées dans le programme de stabilité sont, avant tout, technocratiques. Ce n'est pas parce qu'un comité composé de gens très savants est mis en place que cela aboutira à des économies. Il faut que cette question soit abordée avec une volonté politique réelle de s'attaquer aux vrais sujets. Jusqu'à présent les économies étaient portées par les ministères régaliens, on sait que cette marge n'existe plus. Or, dans le programme « Action publique 2022 », il est impossible de trouver un seul centime d'économie à ce stade. À l'inverse, l'accompagnement de la transformation des administrations nécessitera de mobiliser 700 millions d'euros...

Il y a effectivement de multiples aléas qui pèsent sur ces hypothèses de croissance, comme le soulignait tout à l'heure Claude Raynal. La prévision est un exercice difficile, notamment en économie. Vous connaissez l'aphorisme : les économistes ont été inventés pour que les météorologistes se sentent moins seuls ! C'est sans doute vrai.

S'agissant du taux d'endettement des pays de la zone euro, même en excluant la France et l'Allemagne, notre pays demeurerait plus endetté que la moyenne de nos voisins et naturellement plus que l'Allemagne.

Fabienne Keller m'a interrogé sur les effets de la transformation du CICE en baisse de charges : elle représentera un point de PIB de déficit supplémentaire en 2019, mais pour cette seule année.

Marc Laménie m'a interrogé sur les raisons qui font que l'Allemagne est plus sérieuse financièrement que la France : il faut nous entretenir avec Wolfgang Schäuble, qui était jusqu'à l'automne dernier ministre fédéral des finances. Il serait trop long de rentrer dans les détails, mais l'Allemagne a fait les efforts que nous n'avons pas faits.

Concernant la suppression totale de la taxe d'habitation, le Président de la République a indiqué qu'il n'y aurait pas de nouvel impôt pour financer cette mesure. Les résidences secondaires pourraient toutefois continuer à être taxées, ce qui représenterait une recette de 2,3 milliards d'euros, mais en tout état de cause il demeure un « trou » dont l'ampleur varie selon l'hypothèse retenue sur la dynamique de cette taxe.

Au sujet de la SNCF, je ne suis pas certain de l'opportunité de créer une structure de cantonnement de la dette. Le coût de financement de la SCNF est légèrement plus élevé que celui de l'État. Si la dette est reprise, l'État devra se substituer à la SNCF pour payer les intérêts. Sans parler des effets sur l'endettement et le déficit public.

Je m'étonne effectivement qu'un document présentant notre trajectoire budgétaire jusqu'en 2022 n'aborde pas ces deux questions. Je vous cite *in extenso* la réponse que le Gouvernement m'a faite sur la taxe d'habitation : « *les travaux menés sur la suppression de la taxe d'habitation sont en cours* » et « *dans l'attente de leur conclusion et des propositions de la mission Bur-Richard sur la refonte de la fiscalité locale, le programme de stabilité n'intègre pas cette mesure* ». Les réponses concernant la SNCF sont du même acabit : circulez, il n'y a rien à voir !

Je remarque par ailleurs que l'annonce des premières conclusions d'« Action publique 2022 » est repoussée. Nous aurions pu espérer des perspectives d'économies qui crédibilisent la trajectoire financière. Le Gouvernement évoque des pistes, comme la réforme de l'audiovisuel, mais on ne voit rien venir. Les pistes sont connues : réforme des retraites, missions de l'État par rapport aux collectivités territoriales, fonction publique, etc. Au demeurant, chaque rapporteur spécial peut faire des propositions d'économies dans son secteur.

En définitive, ce programme de stabilité présente de nombreuses incertitudes et nous pourrions ce soir interroger le Gouvernement sur ces points.

Mme Fabienne Keller. – Peut-être devrions-nous prévoir au sein de la commission un suivi particulier des points de vigilance que vous avez soulevés ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Soyez certaine que nous suivrons de façon très attentive chacun de ces sujets.

La commission donne acte de sa communication à M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Soutien aux énergies renouvelables – Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes (sera publié ultérieurement)

La réunion est ouverte à 10 h 35

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 12 h 55.

Contrôle budgétaire - Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) - Communication

La réunion est ouverte à 14 h 35.

M. Vincent Éblé, président. – Nous entendons cet après-midi une communication de Michel Canévet sur l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi). Après un contrôle budgétaire réalisé en 2015, il a souhaité observer l'évolution de l'agence et mesurer l'effectivité de la mise en œuvre de ses recommandations. Le suivi des travaux de contrôle est tout aussi important que la conduite de nouvelles investigations ; je salue donc cette initiative.

M. Michel Canévet, rapporteur spécial de la mission « Direction de l'action du Gouvernement ». – En ma qualité de rapporteur spécial de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », j'ai effectué, le 22 février dernier, un déplacement à l'Anssi, à laquelle j'avais déjà consacré un rapport. Le contrôle de l'action du Gouvernement va, paraît-il, devenir une priorité du Parlement... J'ai considéré, en conséquence, utile de constater si nos préconisations étaient ou non suivies d'effet.

L'Anssi a été créée en 2009, à la suite des cyberattaques subies par l'Estonie en 2007, et placée sous la tutelle du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). Sa création visait à répondre à un double objectif : assurer la protection des intérêts nationaux contre la cybercriminalité et renforcer la sécurité des systèmes d'information de l'État comme des opérateurs d'importance vitale (OIV).

Depuis, l'actualité n'a cessé de démontrer l'importance de ces enjeux ; je pense notamment aux milliers de sites piratés par des organisations islamistes radicales après les attentats de janvier 2015 et aux attaques massives contre les hôpitaux britanniques en mai 2017. Le coût de ces cyberattaques, qui se chiffre en milliards d'euros chaque année, justifie une veille particulière et explique l'importance prise par l'Anssi comme les moyens croissants qui lui sont consacrés.

Le budget de l'Anssi a plus que doublé depuis sa création, passant de 43 millions d'euros en 2010 à 83 millions en 2014, pour s'établir désormais à plus de 100 millions d'euros. Environ un tiers de ses ressources est consacré aux dépenses de personnel. La progression des crédits affectés au titre 2 a permis d'accompagner le renforcement de l'agence : alors qu'elle ne comptait que 128 ETP en 2009 et encore seulement 460 lorsque j'y ai effectué mon premier déplacement en 2015, l'Anssi a bénéficié d'un schéma d'emplois de plus 50 ETP, qui lui a permis d'atteindre 548 ETP à la fin de l'année 2017. L'objectif de 567 ETP, fixé par la loi de programmation des finances publiques pour la période 2015-2017, est donc quasiment atteint. La croissance du personnel est amenée à se poursuivre : pour les années 2018 à 2022, sous réserve que les arbitrages rendus soient respectés, ses effectifs devraient continuer de croître au rythme annuel de 25 ETP supplémentaires, pour atteindre 675 ETP en 2022. Cette épure me semble raisonnable au regard de la situation des agences étrangères chargées de missions équivalentes : environ 800 personnes travaillent sur les mêmes activités au Royaume-Uni, 600 en Allemagne.

La consolidation des moyens de l'Anssi permet d'accompagner l'extension continue de ses compétences. En particulier, son rôle va se trouver renforcé par l'article 19 la loi de programmation militaire 2019-2025, qui prévoit la mise en place d'un nouveau

dispositif de détection permettant à l'Anssi de s'appuyer sur les opérateurs de communications électroniques pour détecter d'éventuelles attaques. La loi de programmation prévoit parallèlement la création de 1500 ETP dans les domaines de la cyber-défense et du numérique. Mais l'Anssi, se situant hors du périmètre budgétaire du ministère des armées, puisqu'elle relève des services du Premier ministre, ne pourra en bénéficier directement.

L'agence est, par ailleurs, directement concernée par la directive européenne *Network and Information Security* dite NIS de 2016, tout juste transposée, qui introduit la notion d'opérateur de services essentiels (OSE), plus large que celle d'OIV. Les OSE, qui entreront dans le champ de compétence de l'Anssi, sont ceux dont un dysfonctionnement causé par une cyberattaque mettrait en cause le fonctionnement normal de la société et de l'économie. L'agence est chargée, en collaboration avec les ministères concernés, de les identifier et d'en établir une liste publiée par décret d'ici le 9 novembre 2018. Selon les informations dont nous disposons, pourraient être inclus dans le champ des OSE les secteurs du tourisme, de l'agroalimentaire, des assurances, des affaires sociales et de la construction automobile.

Malgré l'augmentation de ses moyens et l'élargissement de ses missions, l'Anssi fait cependant face à certaines difficultés, dont la principale tient à la gestion du personnel de l'agence, composé à 80 % de contractuels, principalement de catégorie A. Certes, avec plus de 8 000 candidatures reçues pour les 144 recrutements effectués en 2017 – soit, en moyenne, 56 candidats par poste –, l'attractivité de l'Anssi n'est plus à prouver, d'autant que les recrutements apparaissent de qualité : 80 % des agents sont diplômés d'écoles d'ingénieurs ou docteurs, parfois les deux. Le recours fréquent à des contractuels présente l'avantage, pour l'agence, de maîtriser sa masse salariale et de diffuser de bonnes pratiques dans les entreprises où ils poursuivront leur carrière. Mais le taux de départ est élevé : chaque année, environ 19 % des agents quittent l'Anssi, principalement pour rejoindre le secteur privé. La difficulté à retenir les contractuels tient moins à une crise des vocations qu'à des considérations financières : dans un secteur aussi concurrentiel que celui du numérique et des télécoms, l'administration ne peut souvent surenchérir aux propositions salariales des grandes entreprises. On touche là aux limites de la puissance publique en matière de dépenses de personnel : bien qu'il soit juridiquement possible pour l'Anssi d'accorder à ses contractuels une part variable de rémunération, les montants demeurent trop symboliques pour lui permettre de rivaliser avec le secteur privé et de fidéliser ses agents les plus qualifiés. Cette problématique, partagée par d'autres services numériques de l'État, rend nécessaire la définition d'un cadre d'emploi plus adapté pour les agents aux compétences recherchées.

La deuxième difficulté concerne les besoins immobiliers de l'Anssi, qui n'ont pas été budgétisés au-delà de 2018. En raison de la croissance des effectifs, les locaux situés aux Invalides, auprès du SGDSN, et dans la tour Mercure quai de Grenelle, arriveront à saturation en 2019. L'agence est donc à la recherche d'une nouvelle implantation pour ses effectifs installés dans la tour Mercure. Or, le budget quinquennal actuel ne prévoit aucune provision pour le nouveau bail, qui devrait être signé au plus tard début 2019. Le sujet devra faire l'objet de notre attention lors l'examen de la prochaine loi de finances.

M. Vincent Delahaye. – Ils sont les bienvenus à Massy !

M. Michel Canévet, rapporteur spécial. – La dernière difficulté porte sur le niveau de sécurité des systèmes d'information de l'État et la peine qu'a l'agence à faire respecter ses préconisations par l'administration, ce qui me semble particulièrement préoccupant. Selon l'Anssi, le niveau de sécurité des systèmes d'information de l'État est

inégal et souvent trop faible, malgré une prise de conscience des enjeux de cyber-sécurité par les acteurs publics. Au-delà des risques liés à l'espionnage, ces lacunes sont susceptibles de causer de graves dysfonctionnements en cas d'attaque massive. Imaginez, par exemple, que les données relatives aux casiers judiciaires soient détruites ou volées, ou que le site impots.gouv.fr soit hors d'état de fonctionner pendant plusieurs semaines !

À l'issue de ma visite, je souhaite donc émettre quelques observations et recommandations. Il me semble d'abord utile de réfléchir au positionnement institutionnel de l'Anssi. Son rattachement au SGDSN limite son autonomie de gestion financière et en ressources humaines, ses moyens sont intégrés au sein du budget opérationnel de programme (BOP) du SGDSN, sans être distingués des autres directions et services. Si, de l'avis de l'agence elle-même, ce positionnement doit être conservé car il permet de faire valoir les enjeux de cyber-sécurité au plus haut niveau de l'État, je réitère la proposition que j'avais faite en 2015 de créer un BOP propre à l'Anssi, qui lui permettrait de renforcer son autonomie de gestion. Cette proposition s'inscrit dans l'esprit du programme Action publique 2022, qui propose de donner aux managers publics davantage de liberté et de responsabilité en matière de gestion budgétaire et de ressources humaines.

La création d'un BOP spécifique offrirait, en outre, au Parlement un moyen d'assurer un meilleur suivi du budget, ce qui m'amène à ma seconde recommandation : développer et affiner les indicateurs de performance associés à l'Anssi au profit d'une meilleure évaluation des actions menées. Les deux sous-indicateurs associés à l'agence, qui mesurent respectivement la maturité des systèmes d'information ministériels et le niveau d'avancement des projets interministériels en matière de sécurité des systèmes d'information, se concentrent sur l'État. De nouveaux indicateurs portant sur la capacité de réaction de l'Anssi en cas d'attaque et la mise en œuvre de ses recommandations par les directions des systèmes d'information des ministères et les opérateurs d'importance vitale pourraient utilement être envisagés pour mesurer l'impact du travail réalisé, notamment par la quantification des attaques identifiées.

S'agissant de la gestion des ressources humaines, il me semble indispensable de mettre en œuvre une politique indemnitaire volontariste pour attirer et, surtout, fidéliser les ingénieurs informatiques de l'Anssi, en créant notamment un régime attractif de prime en fonction du travail réalisé. À cet égard, je salue à nouveau l'effort de 460 000 euros inscrit dans la loi de finances pour 2018 au titre des mesures catégorielles, destiné à la revalorisation du régime indemnitaire des agents de l'Anssi. Je suivrai attentivement les travaux portés sur ce sujet par la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication (Dinsic).

Enfin, si la croissance interne de l'Anssi semble progressivement arriver à son terme, son développement territorial est encore embryonnaire et doit être poursuivi afin d'installer un véritable service de proximité. Je vois pour cela deux moyens : d'une part, achever la désignation, lancée fin 2015, de référents dans chacune des treize régions métropolitaines et, surtout, en Outre-mer, où aucun référent n'a encore été identifié ; d'autre part, renforcer les relations de l'Anssi avec les services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication (Sidsic), placés sous l'autorité des préfetures. Telle est, à mon sens, la direction que doit suivre cette jeune agence, qui suscite une attente croissante des entreprises et des collectivités territoriales.

M. Antoine Lefèvre. – Merci de nous avoir rappelé le rôle de l'Anssi et les enjeux auxquels elle est confrontée. L'année 2017 a vu l'apparition de nouveaux modes

d'opérations cyber avec de regrettables conséquences politiques, économiques et stratégiques, à l'échelle tant nationale qu'internationale. Quelle est l'articulation entre l'Anssi et la loi de programmation militaire ? La problématique du renseignement, indispensable à l'anticipation des attaques, est-elle intégrée à l'agence ? Existe-il des collaborations entre l'Anssi et ses partenaires européens ?

M. Vincent Delahaye. – Vous êtes fidèle à vos convictions ! Comme en 2015, vous prônez davantage de souplesse dans la gestion de l'agence, notamment pour fidéliser ses ingénieurs. Quel est le salaire moyen des agents de l'Anssi ? À quel niveau devrait-il idéalement s'établir et quel serait le coût de cette augmentation ? Je n'ai plus souvenir si, dans votre rapport de 2015, vous recommandiez l'établissement d'un tableau de bord de l'activité de l'Anssi mais j'ai l'impression qu'il n'existe pas. Si cela était avéré, ce serait ennuyeux...

M. Bernard Delcros. – Vous proposez la création d'un BOP propre à l'Anssi : est-ce, dans votre esprit, au profit d'une meilleure lisibilité budgétaire ou d'une autonomie supérieure ? La problématique du développement territorial est-elle limitée à l'outre-mer ou concerne-t-elle l'ensemble du territoire national ? Vous ne proposez effectivement pas une réduction des dépenses de l'Anssi, mais cela peut se justifier...

M. Marc Laménie. – Le sujet de l'Anssi est essentiel à la sécurité nationale. À cet égard, et compte tenu de la complexité technique des tâches réalisées, la mobilité élevée des agents m'apparaît préoccupante. Comment se répartissent les effectifs de l'agence sur le territoire et comment s'organisent ses missions ?

M. Michel Canévet, rapporteur spécial. – Antoine Lefèvre, l'articulation entre l'Anssi et la loi de programmation militaire se trouve à l'article 19 de cette dernière, qui permettra à l'agence de s'appuyer sur les opérateurs de communications électroniques pour mieux détecter les cyber-attaques. L'enjeu, auquel le Sénat est attentif, réside dans l'utilisation et le stockage des données ainsi récupérées. L'Anssi dispose d'interlocuteurs dans les différents États membres de l'Union européenne et entretient des liens étroits avec l'instance européenne, qui coordonne les dispositifs nationaux de protection des systèmes d'information, plus ou moins efficaces en fonction des moyens dont ils sont dotés.

Je partage, Vincent Delahaye, votre souci de rigueur budgétaire : si nous devons accroître encore les moyens dévolus à l'Anssi, il conviendrait de réaliser ailleurs des économies pour poursuivre l'objectif du Gouvernement de réduction des dépenses publiques. S'agissant du salaire annuel moyen des agents de l'agence, les données dont je dispose permettent de l'estimer à environ 55 000 euros bruts.

M. Vincent Delahaye. – C'est 70 000 euros au centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) !

M. Michel Canévet, rapporteur spécial. – Ce niveau de rémunération pose effectivement problème au regard des compétences recherchées par l'Anssi. Les ingénieurs informatiques peuvent prétendre à des salaires annuels de 90 000 euros dans le privé ! On comprend dès lors le taux de mobilité à l'agence, même s'il présente un avantage en matière de diffusion des bonnes pratiques... L'Anssi doit disposer d'une plus grande latitude dans sa gestion des ressources humaines. Je partage également votre analyse quant à la nécessité de disposer d'un tableau de bord pour mesurer son activité.

Bernard Delcros, la finalité du BOP que je propose est à la fois la lisibilité et la souplesse de fonctionnement par rapport à la tutelle du SGDSN. Je suis, comme vous, favorable à une diminution de la dépense publique.

Enfin, Marc Laménie, les agents de l'Anssi exercent leur fonction dans l'un des deux sites parisiens, exception faite des treize représentants de l'agence dans les régions, qui œuvrent notamment auprès des entreprises et des collectivités territoriales en matière de protection contre les cyber-attaques. La mobilité observée a essentiellement des origines financières, mais, heureusement, certains agents restent par sens du service public !

M. Vincent Éblé, président. – À l'invitation de la fédération bancaire française, **Jérôme Bascher** et moi-même avons visité la semaine dernière un centre de lutte contre la cybercriminalité bancaire. Nous avons appris à cette occasion que 80 faux sites de la Société générale étaient identifiés et bloqués par jour ! Les enjeux sont énormes.

Pour ces métiers très pointus, les banques n'hésitent pas à surpayer leurs collaborateurs pour les fidéliser. Au regard des 450 salariés de la Société générale dans ce domaine, le nombre de personnes employées pour protéger les administrations de l'État les plus sensibles ne me paraît pas excessif.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Vos propos sont éclairants pour la commission mixte paritaire de demain sur le projet de loi transposant la directive concernant les services de paiement dans le marché intérieur, dite « DSP2 ». Les sites d'agrégateurs de comptes ou d'initiateurs de paiement inquiètent. J'ai proposé une solution assurantielle, mais on aurait pu aussi envisager de restreindre la publicité de ces services, d'exiger des agréments ou d'interdire purement et simplement ces sites. Il semblerait que le Gouvernement ne veuille pas agir pour le moment, mais il est dangereux de ne pas réglementer ce qui apparaît comme un « vide » juridique. Les Français ne connaissent pas forcément les enjeux derrière les services qui leur sont proposés. Le jour où certains verront leurs comptes vidés, on dira que le Parlement n'a rien fait pour protéger l'épargne de nos concitoyens !

La commission donne acte au rapporteur spécial de sa communication.

Proposition de loi renforçant l'efficacité des poursuites contre les auteurs d'infractions financières et supprimant le « verrou de Bercy » - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Vincent Éblé, président. – Nous passons maintenant à la proposition de loi n° 376 présentée par notre collègue 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 ».

C'est un sujet important, sur lequel notre commission a déjà dû se pencher à de nombreuses reprises, mais souvent dans l'urgence, en commission comme en séance publique, à l'occasion d'amendements déposés par certains de nos collègues. L'examen de cette proposition de loi nous permet de revenir de manière plus approfondie sur ce thème, avant même l'examen du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude, qui devrait avoir lieu en juillet et qui ne comporte à ce jour aucune disposition sur cette question.

Nous examinons donc le rapport de notre collègue Jérôme Bascher, et allons procéder à l'élaboration du texte de la commission. Je vous indique qu'aucun amendement n'a été déposé sur ce texte.

M. Jérôme Bascher, rapporteur. – La proposition de loi renforçant l'efficacité des poursuites contre les auteurs d'infractions financières et supprimant le « verrou de Bercy » nous permet de nous intéresser plus en détail à un mécanisme qui revient régulièrement dans nos débats. Il a encore été évoqué dimanche dernier lors d'un entretien télévisé du Président de la République.

Le « verrou de Bercy » est un sujet complexe, parce qu'il touche à la conciliation entre plusieurs principes qui sont au cœur du pacte républicain : le principe de l'efficacité dans le recouvrement de l'impôt, sans lequel le consentement à l'impôt n'a guère de sens, le principe de l'égalité devant les charges entre les puissants et les autres, le principe de l'égalité de traitement entre les citoyens. À ces principes j'en ajouterai un : le principe de réalité.

Je voudrais tout d'abord dissiper quelques mythes au sujet du fonctionnement de ce mécanisme, qui n'est pas très bien nommé puisqu'il s'exerce en grande partie en régions et non à Bercy.

Chaque année, l'administration effectue environ un million de contrôles sur pièces, principalement sur les entreprises, et 50 000 contrôles fiscaux « externes », plus approfondis, sur pièces et sur place. Ces contrôles sont menés sur l'ensemble du territoire.

L'objectif du contrôle fiscal est triple : recouvrer l'argent dû à l'État, sanctionner les fraudeurs, dissuader ceux qui pourraient être tentés de les imiter. L'administration cherche d'abord à récupérer les droits et peut appliquer des pénalités égales à 40 % des sommes dues en cas de manquement délibéré, 80 % en cas d'abus de droit ou de manœuvres frauduleuses, voire 100 % en cas d'opposition à un contrôle fiscal. Entre 14 000 et 16 000 dossiers conduisent chaque année à l'application de pénalités d'au moins 40 %.

Tous ces dossiers n'ont pas vocation à être déférés devant l'autorité judiciaire. Le Conseil constitutionnel, dans deux décisions du 24 juin 2016, a limité aux cas les plus graves la possibilité de cumuler sanction administrative et sanction pénale. Cette dernière a un objectif d'exemplarité, qui est surtout atteint avec les sanctions non financières telles que l'emprisonnement ou la privation des droits civiques.

Sur les 50 000 contrôles fiscaux « externes », 4 000 sont qualifiés de « répressifs », c'est-à-dire que le montant des droits est élevé – typiquement supérieur à 100 000 euros – et que des pénalités sont appliquées à hauteur de 40 % au moins.

À ce stade, nous ne sommes pas vraiment à « Bercy », c'est-à-dire à la direction centrale, mais dans les pôles locaux de l'administration fiscale ou dans d'autres directions nationales. Le ministre et son cabinet sont donc très éloignés de ces dossiers. La direction centrale, qui elle-même agit selon les règles prévues par la loi et les circulaires, ne reçoit en fait que 1 100 dossiers environ par an et les transmet presque tous à la Commission des infractions fiscales (CIF). L'un des points les plus importants de ce débat est la différence entre les 4 000 dossiers « répressifs » et les 1 000 dossiers effectivement transmis à la CIF.

En réalité, le verrou est double. C'est tout d'abord le fait qu'une plainte pénale pour fraude fiscale est irrecevable si elle n'est pas déposée par l'administration fiscale, selon

l'interprétation que fait la Cour de cassation de l'article L. 228 du livre des procédures fiscales. Mais c'est aussi le fait que cette administration ne peut déposer plainte que si elle y est autorisée par la commission des infractions fiscales.

La CIF est une autorité administrative indépendante, composée de 24 magistrats – Conseil d'État, Cour des comptes, Cour de cassation – et de 4 personnalités qualifiées désignées par les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale. Certains y voient une sorte d'outil au service d'un pouvoir opaque, mais elle présente plutôt toutes les garanties d'indépendance. Soyons clairs : ce serait une folie de supprimer la CIF !

Elle a d'ailleurs été créée en 1977 comme une garantie afin de mettre de l'ordre dans les critères suivis par l'administration pour renvoyer un contribuable devant l'autorité judiciaire. Et cet objectif est rempli, 90 à 95 % des dossiers qui lui sont transmis étant renvoyés au pénal.

Ce fort taux de transmission ne signifie pas pour autant qu'elle ne sert à rien. L'administration a « intériorisé » les règles élaborées par la commission et elle prépare bien ses dossiers en amont pour être certaine de démontrer l'intentionnalité de la fraude. L'autorité judiciaire, elle aussi, valide la plupart des plaintes qui conduisent en fin de compte à une condamnation. Les amendes sont toutefois souvent limitées et les condamnations à de la prison ferme restent l'exception : 70 par an environ et généralement des peines inférieures à un an.

Dans ces dossiers de grosses infractions fiscales, il est primordial que les dossiers soient bien préparés si l'on ne veut pas *in fine* aboutir à un échec judiciaire. Les justiciables ont en effet les moyens de prendre de très bons avocats fiscalistes, qui connaissent tous les méandres de la procédure.

Faudrait-il donc, comme l'a suggéré le ministre, transmettre les 4 000 dossiers à la CIF ? Les moyens actuellement à la disposition de la commission n'y suffiraient pas. Au-delà, il me semble que la raison d'être de cette commission n'est pas de faire le travail d'investigation de l'administration, mais de le contrôler, notamment pour éviter les transmissions abusives à la justice.

Deux catégories de critiques portent sur ce système. Il est présenté comme peu transparent, voire totalement opaque, et il ne traiterait pas les citoyens de manière égale. L'administration comprend mal ces critiques, mais on ne peut pas les balayer d'un revers de main.

La transparence est assurée par un certain nombre de rapports tels que le rapport d'activité de la CIF, le rapport au Parlement sur les remises et transactions à titre gracieux en matière fiscale, le rapport du comité du contentieux fiscal, douanier et des changes, ainsi que par les enquêtes menées régulièrement par la Cour des comptes. Sans doute n'est-ce pas totalement suffisant pour assurer la transparence. Les critères suivis par l'administration pour transmettre un dossier à la CIF sont aujourd'hui définis par une circulaire. Ils reposent sur le montant des droits fraudés, les manœuvres du contribuable et la personne même du fraudeur, ces deux derniers points pouvant constituer une circonstance aggravante, par exemple s'il s'agit d'un élu de la Nation ou d'une personne exerçant certaines professions réglementées.

Comme l'ont suggéré le Président de la République et le ministre de l'action et des comptes publics, la transparence pourrait être améliorée par l'inscription de ces critères

dans la loi. Il serait en revanche dangereux selon moi d'inscrire expressément dans la loi un seuil de 100 000 euros, qu'il serait assez facile pour les entreprises de contourner au moyen d'artifices comptables.

La transparence pourrait aussi être améliorée par un contrôle plus diversifié. Je plaide pour un contrôle plus systématique par l'inspection générale des finances sous la forme d'audits internes et par la Cour des comptes.

Je ne suis pas favorable à la proposition du ministre de faire entrer des parlementaires à la commission des infractions fiscales. En revanche, on pourrait envisager que des parlementaires habilités à cet effet contrôlent les 50 dossiers rejetés chaque année par la CIF, afin de comprendre les raisons pour lesquels ils ne sont pas transmis à la justice. Ils pourraient également, par voie de sondage, examiner une partie des 3 000 dossiers non transmis par l'administration à la CIF, pour s'assurer qu'il n'y a pas, ici ou là, une spécificité locale...

Il est normal que l'administration fiscale, soucieuse de conserver le secret fiscal, ne soit pas totalement transparente sur chaque dossier individuel. Mais ses méthodes de travail pourraient devenir plus « translucides » pour nos concitoyens.

La seconde critique porte sur l'égalité de traitement. La « cellule fiscale » placée auprès du ministre a été supprimée en novembre 2010, et les ministres ne peuvent plus intervenir dans ces dossiers aujourd'hui.

La critique porte aussi sur la question des transactions, qui supposent une négociation et laissent une marge d'appréciation à l'administration. L'article L. 247 du livre des procédures fiscales trace le cadre de ces transactions, qui font l'objet, dans les cas les plus importants, d'une transmission au comité du contentieux fiscal, douanier et des changes.

Environ 3 000 transactions sont conclues chaque année. Le montant total des pénalités remises, selon la Cour des comptes, a été de 102 millions d'euros en 2017.

Ces pénalités ont-elles évité des sanctions pénales aux contribuables concernés ? Sur les 4 222 dossiers « répressifs » d'un montant de droits supérieur à 100 000 euros et faisant l'objet de pénalités d'au moins 40 %, des pénalités ont été prononcées pour un total de 2,2 milliards d'euros. Or les transactions n'ont porté que sur 294 dossiers, pour un montant total de 12,5 millions d'euros. Il s'agit pour l'essentiel d'entreprises. Seules 28 transactions ont concerné des particuliers, pour un montant remis de 1,8 million euros. Il faut comparer ces montants au total des pénalités appliquées sur l'ensemble des dossiers contrôlés : 4 à 5 milliards d'euros par an, soit 0,2 point de PIB.

Ces transactions sont tout simplement justifiées par leur efficacité : pour un coût limité par rapport à l'étendue des pénalités appliquées, elles permettent de conclure des affaires beaucoup plus rapidement qu'en ayant recours systématiquement à l'action judiciaire. Cette dernière prend couramment trois ans et plus, avec de surcroît un aléa.

L'action judiciaire doit être privilégiée dans un objectif d'exemplarité et de dissuasion, notamment lorsque la fraude est répétée année après année. Mais, pour des raisons de protection des personnes et des intérêts économiques, il n'est pas toujours opportun de transmettre les dossiers.

C'est enfin une question d'intérêt financier pour l'État. Le monopole du dépôt des plaintes par l'administration répond à une logique très simple : l'État porte plainte parce que c'est lui la victime ; il agit au nom des contribuables. Le juge est saisi d'une affaire ponctuellement et porte donc un jugement au cas par cas, mais l'administration, elle, prend en compte le temps long : l'intérêt de l'État, c'est aussi que l'entreprise continue à exister l'année suivante, à fournir des emplois et à payer des impôts...

Le Sénat a déjà examiné, et parfois adopté, des amendements tendant à assouplir le verrou, notamment sur l'initiative de **notre collègue Éric Bocquet** – cela a été le cas en juillet 2017, dans le cadre du projet de loi pour la confiance dans la vie politique. Notre commission a plusieurs fois, au cours des dernières années, réaffirmé son soutien à ce dispositif sans fermer la porte à des améliorations.

Le texte que nous examinons va plus loin, et sans doute trop loin, puisqu'il vise à supprimer complètement le verrou, d'une part en retirant à l'administration le monopole du dépôt des plaintes pour fraude fiscale, d'autre part en supprimant le filtre créé par la commission des infractions fiscales. Il prévoit aussi d'étendre considérablement le champ d'action de la procédure d'enquête judiciaire pénale, créée en 2009 pour permettre à l'administration, dans des cas bien délimités, de recourir à des moyens de police judiciaire pour rassembler des éléments de preuve.

De manière plus fondamentale, le texte ne propose pas de solution alternative. Dans un tel changement de système, quelle doit être l'articulation entre les opérations de contrôle administratif et la procédure d'enquête judiciaire fiscale ? Comment gérer l'engorgement de l'autorité judiciaire qu'entraînerait, de fait, un transfert de l'ensemble des dossiers ? Une interprétation littérale de l'article 1741 du code général des impôts renverrait devant la juridiction pénale tout cas où une somme supérieure à 153 euros est dissimulée : il faut bien définir un filtre obéissant à certains critères.

Pour toutes ces raisons, cette proposition de loi présente le mérite de poser les termes du débat et nous permet d'explorer les solutions possibles. Attendons cependant les conclusions de la mission d'information commune que l'Assemblée nationale a mise en place. L'occasion de transformer le verrou de Bercy nous sera donnée par l'examen prochain du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude.

J'ai évoqué quelques idées : inscrire dans la loi les critères justifiant la transmission d'un dossier à l'autorité judiciaire ; assurer le contrôle, par des parlementaires habilités de tous bords politiques, des dossiers non transmis. Peut-être faudrait-il aussi clarifier l'articulation entre l'article 40 du code de procédure pénale et l'article L. 228 du code de procédure fiscale spécifique aux plaintes pour fraude fiscale, et réfléchir à des critères de traitement des fraudes internationales.

Je propose donc à notre commission de ne pas adopter de texte, ce qui permettra au Sénat d'examiner la proposition de loi dans le texte soumis par ses auteurs, le 16 mai prochain.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je ne suis pas mécontent de cette proposition de loi, qui vient alors qu'une mission a lieu à l'Assemblée nationale sur ce sujet et que le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude sera examiné en premier par le Sénat. Elle pose une vraie question à propos d'une bizarrerie du droit français, à savoir le monopole de l'administration fiscale pour lancer des poursuites pénales.

L'administration fiscale française est l'une des plus efficaces au monde en matière de recouvrement ; elle a aussi une tradition de secret fiscal qui offre toutes les garanties - alors que les procès-verbaux d'auditions judiciaires se retrouvent souvent dans la presse...

Faut-il supprimer le verrou de Bercy ? Je suis d'abord soucieux d'efficacité. Lorsque j'ai présenté, avec Claude Raynal, une proposition de loi sur le *non bis in idem* – la poursuite des mêmes faits à deux reprises – pour les délits boursiers comme le délit d'initié ou la manipulation de cours, nos auditions ont mis en évidence l'inefficacité de la justice dans le traitement de ce type de délits. Des jugements ont parfois été rendus après quinze ans, alors que l'Autorité des marchés financiers (AMF) peut infliger des amendes et des sanctions administratives très rapidement. Je crains que la même chose ne se produise avec la fraude fiscale. Si le verrou de Bercy est supprimé, on ne créera certainement pas des centaines de postes de magistrats spécialisés dans les affaires fiscales faute de moyens pour la justice comme cela est souvent rappelé. Or la justice ne s'intéresse pas prioritairement à la délinquance en col blanc qui passe – et on peut le comprendre – après les viols, les attaques à main armée, ou encore les délits routiers... Ainsi, d'appel en cassation, les contentieux traîneront, pour le bonheur des avocats fiscalistes, et l'argent ne rentrera pas.

Je préconise par conséquent le maintien de la voie pénale pour les infractions les plus graves et une révision du verrou de Bercy dans le sens d'une plus grande transparence, en revoyant peut-être les critères appliqués, ou encore en prévoyant un contrôle parlementaire. En revanche, supprimer ce verrou et transférer l'ensemble du contentieux de la fraude fiscale à la justice, c'est engorger celle-ci encore davantage et perdre des recettes. Soyons pragmatiques, remettons-nous-en au professionnalisme de l'administration fiscale et faisons des propositions de réforme à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude.

M. Julien Bargeton. – Je partage l'analyse du rapporteur et du rapporteur général. Cette proposition de loi sera examinée en séance le 16 mai, quelques semaines avant le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude dont, par surcroît, le Sénat aura la primeur. Faisons plutôt évoluer celui-ci par amendement. La démarche est précipitée. Ce sont des objections de forme mais, comme le disait Victor Hugo, la forme est le fond qui remonte à la surface.

Certes, le verrou de Bercy souffre d'un déficit d'image qui tient largement à son nom ; mais des évolutions ont été annoncées par le Président de la République et le ministre de l'action et des comptes publics, l'Assemblée nationale a créé une mission d'information sur le sujet, plusieurs pistes de réforme ont été suggérées par le rapporteur général.

L'autorité de l'État – à laquelle renvoie la question du verrou de Bercy – ne sera pas mieux confortée par l'ordre judiciaire que par l'administration. L'intérêt de l'État consiste à assurer la rentrée rapide des recettes. Je ne dirai pas, comme les Britanniques, qu'un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès, mais si les dossiers de fraude fiscale sont tous transmis à la justice, les avocats fiscalistes s'engouffreront dans la brèche, faisant traîner les affaires pendant des années.

Je ne prétends pas pour autant que tout doive rester en l'état, mais travaillons sur les propositions qui seront émises par l'Assemblée nationale, faisons évoluer le projet de loi qui nous sera bientôt présenté. Le groupe La République en marche ne votera pas ce texte, mais il est opportun que le débat ait lieu.

M. Alain Houpert. – Il faut protéger les citoyens de l'arbitraire. Qui l'incarne en la matière : la justice ou Bercy ? Si tant de contrôles fiscaux sont annulés, c'est à cause des erreurs fréquentes de procédure, dans lesquelles les fiscalistes s'engouffrent depuis longtemps. Je ne parlerai pas du fond et de la forme, mais du sens et de la lettre : beaucoup de contribuables, qui ne pensent pas à mal en faisant de l'optimisation fiscale, se heurtent à une application rigide du droit. Il conviendrait d'humaniser les contrôles fiscaux.

M. Marc Laménie. – Merci au rapporteur de son travail sur un sujet qui n'est pas simple. Le mécanisme du verrou de Bercy est connu des membres de notre commission, mais pas du grand public. Le rapporteur a évoqué 2,2 milliards d'euros de pénalités pour les dossiers dits répressifs, mais a-t-on une idée du manque à gagner pour le budget de l'État ? Beaucoup de petites entreprises font appel aux experts-comptables, qui ont aussi un rôle de prévention et d'information en matière fiscale. Quel travail est mené à ce niveau ?

Mme Sophie Taillé-Pollian. – Merci au rapporteur de sa rapidité, dans les délais très resserrés qui lui étaient impartis, et de m'avoir laissée assister à quelques auditions. Il est bienvenu de pouvoir débattre sur la problématique du verrou en amont d'un projet de loi qui laisse cette page entièrement vierge. Nous proposerons peut-être des améliorations au dispositif lors de son examen en séance publique.

Après les avancées législatives successives de ces dernières années, en général provoquées par des affaires, le verrou de Bercy paraît désormais hors du temps. Le principe de réalité invoqué par le rapporteur ne saurait être élevé au même niveau que celui de la séparation des pouvoirs. Nos concitoyens ne comprennent pas cette justice qui n'en est pas une, alors qu'on leur dit qu'il faut réduire les dépenses de l'État.

Si 4 000 dossiers pourraient légitimement être transmis au juge, selon les critères du Conseil constitutionnel, et que seuls 1 000 l'ont été, alors qu'environ 300 ont fait l'objet d'une transaction, qu'est-il advenu des 2 700 dossiers restants ? Pourquoi n'ont-ils pas été transmis ? Les syndicats ont pointé des effectifs insuffisants à la CIF pour traiter l'ensemble des dossiers...

Je suis favorable à l'idée d'un contrôle par une instance extérieure au ministère des finances des dossiers rejetés par la CIF ; mais quelles seront les conséquences si ladite instance pointe des manquements ? Ces contrôles se feront-ils sur la base des critères que vous avez évoqués ?

J'entends les arguments sur l'engorgement de la justice, mais on ne se pose pas la question quand il s'agit d'augmenter les peines ou de transformer des délits en crimes...

Quant à l'efficacité, le Conseil constitutionnel a bien dit que les dossiers les plus graves pouvaient faire à la fois l'objet d'une sanction administrative et de poursuites pénales. L'un n'empêche pas l'autre, et l'efficacité n'est pas en cause. De plus, c'est un sujet qui intéresse les Français. Il faut enfin songer à l'efficacité de la dissuasion : le risque d'être traîné devant un tribunal a sans aucun doute un effet dissuasif sur les fraudeurs.

M. Philippe Dominati. – Nous avons dû quitter une commission d'enquête pour assister à ce débat qui, certes, touche à une question sérieuse et récurrente. Néanmoins, je suis choqué de voir pas moins de huit ministres du précédent gouvernement, dont le président du groupe socialiste et républicain, signer cette proposition de loi. Viennent-ils de découvrir l'existence du verrou de Bercy ? N'avaient-ils aucun pouvoir dans le gouvernement auquel ils

appartenaient ? À moins que ce ne soit simplement une provocation pour nous faire perdre notre temps, ou d'un moyen de résoudre des problèmes internes à votre formation politique...

M. Jérôme Bascher, rapporteur. – Notre assemblée débat cet après-midi d'un projet de loi sur le secret des affaires. Dans ce contexte, le verrou de Bercy, qui interdit notamment à une entreprise de se porter partie civile contre une autre pour avoir accès à des informations sur son fonctionnement interne, semble assez logique.

Le critère de la récidive est un facteur aggravant que nous devons prendre en compte. Il peut justifier l'engagement de poursuites même lorsque les sommes en jeu ne sont pas considérables, puisque les services fiscaux sont inutilement mobilisés.

Quant à l'arbitraire, Alain Houpert, c'est un débat philosophique. La complexité de la loi fiscale rend très difficile le traitement judiciaire. La direction de la législation fiscale est amenée à interpréter dans des circulaires des lois qu'elle a elle-même préparées. Le serpent se mord la queue. La procédure judiciaire, en la matière, réclame une expertise considérable d'autant que chaque cas est particulier. Au demeurant, espérons que le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance fera évoluer les relations entre l'administration et les citoyens.

Marc Laménie, vous évoquez un manque à gagner, je parlerai plutôt de gain à perdre si le verrou était supprimé. Quant aux experts-comptables, nous verrons ce que le projet de loi Pacte, qui arrivera un jour devant le Parlement, dit de leur rôle. Quoi qu'il en soit, en cas de fraude fiscale, l'expert-comptable peut être considéré comme complice.

Sophie Taillé-Polian, je rappelle que le Conseil constitutionnel a validé le principe d'une sanction par l'administration fiscale d'un côté, par la justice de l'autre. Ce dispositif n'est pas hors norme.

Quelles sont les conséquences lorsque le contrôle montre qu'un dossier aurait dû être transmis à la CIF ? L'administration fiscale a plusieurs années pour porter plainte. Si l'erreur ou l'oubli est avéré, le contrôle le répare ; s'il y a faute, les faits peuvent faire l'objet d'un déferé au procureur général près la Cour des comptes et le responsable peut être interdit d'exercice de fonctions financières dans l'administration, ou il peut être déferé à un juge dans le cadre d'une procédure pénale classique.

S'agissant des 2 700 dossiers manquants, c'est bien la preuve qu'il y a un manque de transparence !

M. Vincent Éblé, président. – Nous allons procéder au vote.

La proposition de loi n'est pas adoptée.

M. Vincent Éblé, président. – Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat. La date limite pour le dépôt des amendements de séance est fixée au vendredi 11 mai, à midi. Nous les examinerons en commission le mardi 15 mai, à 9 heures.

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 - Communication et présentation d'une proposition de résolution

M. Vincent Éblé, président. – La Commission européenne a présenté, il y a un peu plus d'une quinzaine de jours, deux propositions de directives, l'une établissant les règles d'imposition des sociétés ayant une présence numérique significative, l'autre concernant le système commun de taxe sur les services numériques applicable aux produits tirés de la fourniture de certains services numériques.

La commission des finances s'est saisie de ces propositions et a désigné Albéric de Montgolfier, rapporteur général, comme rapporteur en vue de la rédaction d'une résolution européenne du Sénat.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Notre commission s'est saisie de deux propositions de directives présentées le 21 mars dernier par la Commission européenne, visant à garantir la juste imposition des activités numériques au sein de l'Union européenne.

La question de l'imposition des GAFAs – *Google, Apple, Amazon, Facebook* – et autres multinationales du numérique traîne depuis plusieurs années. On ne peut donc que se féliciter des propositions de la Commission européenne – présentées, il faut le rappeler, à la demande de la France et de trois de ses principaux partenaires : l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne.

J'ai conduit une dizaine d'auditions ouvertes aux membres du groupe de travail sur la fiscalité du numérique. À l'issue de ces travaux, il m'a semblé indispensable que le Sénat prenne position. C'est donc l'objet de la proposition de résolution européenne que je vous présenterai, en application de l'article 88-4 de la Constitution.

Tout d'abord, quel est le problème ? Conçue au début du XX^e siècle pour une économie « physique », la fiscalité internationale des entreprises est inadaptée aux GAFAs qui créent de la valeur sans présence physique sur un territoire, détiennent beaucoup d'actifs incorporels et proposent un modèle souvent gratuit pour l'utilisateur.

Le taux effectif moyen d'imposition des entreprises numériques est de ce fait de 9,5 %, contre 23,2 % pour les entreprises traditionnelles. *Google*, deuxième entreprise mondiale par sa capitalisation, n'a payé que 6,7 millions d'euros d'impôt sur les sociétés (IS) en France en 2015, avec un bénéfice déclaré de 22 millions d'euros. *Airbnb*, dont Paris est la première destination mondiale, a payé seulement 92 944 euros d'IS en France en 2016.

Les tentatives répétées de l'administration de taxer davantage ces géants, sur le fondement de l'établissement stable, n'ont pour l'heure pas été très concluantes. En juillet 2017, le redressement de 1,1 milliard d'euros notifié à *Google* a été annulé par le tribunal administratif de Paris.

Face à ce problème, la Commission européenne propose une solution en deux temps, prenant la forme de deux propositions de directives.

Premièrement, une réforme des règles d'imposition des bénéficiaires des sociétés visant à compléter la notion d'établissement stable, qui permet d'imposer une entreprise sur un territoire donné, par un critère de « présence numérique significative » (proposition de directive n° 147). Il s'agit d'une solution de moyen ou long terme. Une entreprise serait considérée comme ayant une présence numérique significative dans un État membre dès lors qu'elle dépasse l'un des trois seuils suivants : 7 millions d'euros de chiffre d'affaires issu des activités numériques, 100 000 utilisateurs ou 3 000 contrats commerciaux.

Deuxièmement, la Commission européenne propose la création d'une taxe de 3 % sur le chiffre d'affaires de certaines activités numériques (proposition de directive n° 148). Il s'agit d'une solution temporaire, dans l'attente de la réforme globale. Cette taxe est ciblée sur les activités pour lesquelles une grande partie de la valeur est liée à la « contribution des utilisateurs » : la publicité en ligne, qui permet à *Google* et *Facebook* d'être en apparence gratuits pour les utilisateurs ; l'intermédiation proposée par les plateformes qui mettent les utilisateurs en relation en vue de la vente d'un bien, comme sur *Amazon Marketplace*, ou d'un service, comme *Uber* ou *Airbnb* ; et la vente de données.

La taxe s'appliquerait aux entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 750 millions d'euros au niveau mondial, toutes activités confondues, et supérieur à 50 millions d'euros au sein de l'Union européenne s'agissant des activités imposables.

Au taux de 3 %, cette taxe pourrait rapporter quelque 5 milliards d'euros aux États membres. Ce n'est pas grand-chose, mais c'est un début.

Que penser de ces propositions ? Tout d'abord, je ne suis pas d'une manière générale un grand amateur des taxes sur le chiffre d'affaires : celles-ci frappent indifféremment les entreprises qui font du profit et celles qui n'en font pas, ce qui n'est pas très intelligent d'un point de vue économique.

Toutefois, le réalisme oblige à reconnaître que la solution de long terme a peu de chances d'aboutir, compte tenu de la règle de l'unanimité des États membres de l'Union européenne en matière de fiscalité.

Surtout, cette réforme n'aura de sens que si elle est mise en œuvre au niveau international, ce que la Commission européenne reconnaît. Or pour l'instant, malgré un certain nombre de points d'accord entre les grands pays, les négociations à l'OCDE sont bloquées. Cette taxe semble donc être la seule solution possible à ce stade.

Si j'en approuve le principe, certains points ne manquent pas d'interroger. Ne sont concernés, en effet, ni la vente en ligne de biens matériels, ni la fourniture de services numériques tels que *Netflix* ou *Spotify*. *Amazon* ne sera pas taxé pour la vente de biens en direct, mais le sera pour la mise en relation de vendeurs et d'acheteurs *via* la plateforme *Amazon Marketplace*. Ce sont donc principalement *Google* et *Facebook* qui sont visés, non l'ensemble des GAFAs : plutôt qu'une « taxe GAFAs », nous avons là une « taxe GF ».

Ensuite, ce qui me semble bien plus grave, cette taxe toucherait des entreprises qui paient d'ores et déjà leur impôt sur les sociétés en France ou en Europe. Parmi les entreprises potentiellement concernées par cette taxe, on trouve *Criteo*, leader dans le ciblage publicitaire, *AccorHotels* pour ses activités de location de services et d'intermédiation, *Orange* ou encore *Solocal*.

Des plateformes françaises comme *Leboncoin* ou *Dailymotion* atteignent presque les seuils. Les *start-up* sont certes protégées par les seuils de 750 et 50 millions d'euros, mais si elles grandissent ou sont rachetées, leurs activités seront incluses dans l'assiette, ce qui diminuera d'autant leur valeur aux yeux des investisseurs. Je pense par exemple aux nombreuses acquisitions réalisées par *AccorHotels* ces dernières années.

Ces entreprises paient l'IS en France. Les soumettre à la taxe de 3 % sur le chiffre d'affaires reviendrait à leur imposer une double peine, ce qui n'est pas du tout l'objectif ! Le taux effectif d'imposition de *Criteo* était de 24,7 % en 2017, soit plus que le taux moyen du secteur « traditionnel », qui est de 23,2 %. Le groupe *Solocal*, ex-*Pages Jaunes*, a payé environ 30 millions d'euros d'IS en France en 2017 ; avec la nouvelle taxe, le total passerait à 40 millions d'euros : ce n'est pas rien pour une entreprise qui n'est pas en grande forme. N'ajoutons pas une double imposition aux distorsions de concurrence existantes.

Comment éliminer cette double imposition ? Certes, la proposition de directive permet aux États membres de rendre la taxe déductible de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, au même titre que toute autre charge déductible, mais cela ne permettra pas de neutraliser entièrement la double imposition.

Il faudrait pour cela rendre la taxe déductible du montant de l'IS lui-même, sous la forme d'une réduction d'impôt. Cette possibilité n'est pas prévue dans la directive, au motif qu'une déductibilité de l'IS se heurterait aux conventions fiscales internationales.

Cet argument est valable, mais il ne s'applique que dans les relations avec des États tiers. Or les entreprises susceptibles d'être soumises à la taxe sur le chiffre d'affaires sont dans leur quasi-totalité établies dans l'Union européenne. Le fait que les conventions fiscales priment sur les directives dans les relations avec les États tiers n'interdit donc en rien de prévoir une déductibilité pleine et entière de l'IS au sein de l'Union européenne. C'est d'ailleurs le raisonnement sur lequel s'appuie la proposition de directive de long terme, en ce qui concerne la modification de la définition de l'établissement stable.

Par conséquent, je vous propose de demander, par cette proposition de résolution, que la taxe sur les services numériques soit déductible de l'IS. Elle serait alors conforme à son esprit, qui est de taxer les entreprises qui ne paient pas d'impôt, sans nuire à la compétitivité des entreprises françaises et européennes déjà soumises à l'IS. La déductibilité serait seulement possible dans l'État où l'IS est dû afin d'éviter toute stratégie d'optimisation fiscale abusive.

Nous avons également identifié d'autres pistes, par exemple celle d'une « super-déduction » de la base d'imposition.

Des solutions permettent d'atteindre l'objectif poursuivi par la Commission européenne sans nuire à la compétitivité des entreprises françaises et européennes qui s'acquittent déjà de l'IS. Ce sujet va connaître d'importantes évolutions dans le contexte de la réforme fiscale américaine. Pour l'heure, je souscris donc au principe des propositions de directives que nous examinons, tout en demandant à ce que le Gouvernement soutienne la neutralisation de cette taxe pour les entreprises qui paient déjà l'IS. Le Président de la République s'était d'ailleurs engagé à ne pas créer d'impôt nouveau.

M. Julien Bargeton. – Disposons-nous d'éléments sur le montant à attendre de cette taxe en France et dans les autres pays, et sur le coût de la déductibilité de l'IS ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Entre 130 et 150 entreprises européennes, américaines ou autres pourraient être concernées, d’après la Commission européenne. La déductibilité revient à neutraliser l’effet de la taxe dès lors que l’IS est payé : elle n’aurait aucun coût par rapport à la situation actuelle.

Je pense que l’impact de cette taxe sur les entreprises françaises a été mal évalué par Bercy, mais il est clair que le Gouvernement ne souhaite pas créer une nouvelle taxe pour les entreprises qui paient l’IS.

M. Victorin Lurel. – Le dispositif que vous proposez est-il conforme au droit de l’Union européenne ? Ne crée-t-il pas une inégalité de traitement entre les entreprises françaises et les entreprises étrangères ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – La possibilité de déduire la taxe n’est pas contraire au principe de non-discrimination entre résidents et non-résidents, puisqu’elle est ouverte à toutes les entreprises dès lors qu’un bénéfice est déclaré en France. Nous en avons discuté avec les services de Bercy, et nous sommes convaincus que c’est la voie qui doit être empruntée. Nous demandons soit une déduction de l’IS soit une autre mesure de portée équivalente, par exemple une « super-déduction » des charges.

La proposition de résolution est adoptée.

M. Vincent Éblé, président. – Le délai limite pour le dépôt d’amendements est fixé au mercredi 2 mai, à 12 heures. La commission les examinera le mardi 15 mai, à 9 heures.

La réunion est close à 16 h 30.

COMMISSION DES LOIS

Mardi 17 avril 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes – Examen des amendements au texte de la commission

Article 1^{er}

M. François Bonhomme, rapporteur. – Les amendements n^{os} 31, 30 rectifié, 7, 8, 26, 4 rectifié *bis*, 5 et 13 ont pour objet, avec des variantes :

- d'une part, de maintenir le principe du transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération, prévu par la loi NOTRe ;

- d'autre part, de permettre à une minorité de blocage des communes membres, tantôt de ces deux catégories d'intercommunalités, tantôt des seules communautés de communes, soit de s'y opposer, soit de le reporter.

Ils sont contraires à la position de la commission des lois, et surtout à la position prise par le Sénat il y a à peine plus d'un an, en faveur du maintien des compétences « eau » et « assainissement » parmi les compétences optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération. Avis défavorable.

M. François Grosdidier. – Je ne comprends pas ces amendements et je suis heureux que notre rapporteur propose un avis défavorable. Nous voulons que ces deux compétences demeurent optionnelles car, pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes, les bassins versants ne correspondant pas forcément aux bassins de vie : l'Insee et la nature ne délimitent pas forcément les mêmes périmètres. Ces amendements rétabliraient donc un transfert obligatoire de ces compétences. Les communes veulent pouvoir s'organiser librement en fonction des singularités de leurs territoires.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 31, ainsi qu'aux amendements n^{os} 30 rectifié, 7, 8, 26, 4 rectifié bis, 5 et 13.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

M. François Bonhomme, rapporteur. – Les amendements n^{os} 23, 33, 6 rectifié, 28, 2, 3, 19 et 25 ont pour objet d'éviter que certaines communes, notamment de montagne, qui avaient conservé l'une ou chacune de leurs compétences en matière d'eau et d'assainissement cessent de bénéficier des subventions ou aides des agences de l'eau ou d'autres organismes œuvrant dans le domaine. La réponse à cette inquiétude légitime ne semble pas devoir être législative. Pour autant, il importe que le Gouvernement puisse donner

aux communes concernées des assurances en ce sens. Au bénéfice de ces observations, avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 23, ainsi qu'aux amendements n°s 33, 6 rectifié, 28, 2, 3, 19 et 25.

M. François Bonhomme, rapporteur. – L'amendement n° 16 tend à permettre la création d'une régie unique pour la gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement. S'il s'agit de prévoir un budget unique, cette faculté serait contraire à la nécessité, pour chaque service public à caractère industriel et commercial, financé par les usagers, de bien identifier les coûts et les ressources y afférents. Je suis défavorable à cet amendement.

Mme Catherine Troendlé. – C'est dommage !

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

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 20 rectifié ainsi qu'à l'amendement n° 21 rectifié.

M. François Bonhomme, rapporteur. – L'amendement n° 18 propose un assouplissement bienvenu en étendant l'absence d'obligation d'établir un budget annexe pour les services publics de l'eau potable et de l'assainissement à l'ensemble des communes et des communautés de communes. Cet amendement ne mettant pas à mal le principe d'individualisation des montants des recettes et des dépenses, j'y suis favorable.

M. Philippe Bas, président. – Je vois que M. Grosdidier approuve.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 18.

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

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

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 17 ainsi que sur les amendements n°s 29 et 32.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Mon avis est défavorable sur les amendements n°s 11 et 12 qui portent sur la question du transfert des résultats budgétaires de la gestion des services publics de l'eau et de l'assainissement lors du transfert de l'une ou l'autre de ces compétences des communes vers l'intercommunalité.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le Conseil d'État a rappelé qu'à l'occasion d'un transfert d'un SPIC communal vers une intercommunalité, les résultats budgétaires du budget annexe de ce SPIC pouvaient être positifs ou négatifs. Mais que faire de ce solde ? Aujourd'hui, certaines communes ne veulent pas verser leur solde positif à l'intercommunalité tandis qu'en cas de solde négatif, les communes veulent le transférer. Peut-être conviendrait-il d'interroger le Gouvernement sur ce sujet.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Un transfert automatique dérogerait au droit général des services publics industriels et commerciaux (SPIC). Chaque commune doit être libre de l'affectation du solde, qu'il soit positif ou négatif.

M. Jean-Pierre Sueur. – Cette question agite de nombreux élus locaux. Il faut leur apporter une réponse.

Mme Catherine Troendlé. – À partir du moment où le budget annexe est transféré à l'intercommunalité, il devrait être possible de récupérer le solde et de le transférer à l'intercommunalité.

Mme Marie Mercier. – Pour avoir vécu cette situation lors de la reprise d'une compétence par une intercommunalité, le solde a été repris par l'EPCI et fléché sur la compétence.

M. Alain Richard. – Le principe de continuité des services publics s'impose. Lorsqu'il y a transfert de compétences, on ne fait que transférer un service public qui préexistait à une autre structure, mais la continuité ne saurait être remise en cause. Si ce service public fait l'objet d'un budget annexe, le solde, qu'il soit positif ou négatif, doit être transféré avec la mission du service public.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 11 ainsi qu'à l'amendement n° 12.

Article 2

M. François Bonhomme, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements n°s 15, 14 et 10 car ils sont contraires à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 15 ainsi qu'aux amendements n°s 14 et 10.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 27.

Article additionnel après l'article 2

Mme Sophie Joissains. – Mon amendement n° 22 est relatif à la métropole Aix Marseille Provence, la plus grande de France mais aussi la plus endettée avec 2 milliards d'euros de dettes. Par convention, cette métropole a demandé à ses communes membres de gérer les compétences transférées car elle ne peut y parvenir seule. Il s'agit donc d'un amendement d'appel. La présidente du conseil départemental a d'ailleurs estimé qu'elle ne pourrait assumer la gestion de son département avec, en son sein, une métropole exerçant autant de compétences car cela paralyserait le département.

M. François Bonhomme, rapporteur. – Cette question a déjà été tranchée par notre commission des lois lors de l'examen de la proposition de loi « Bas-Retailleau » et il avait déjà reçu un avis défavorable. L'avis ne peut donc être, par cohérence, que défavorable.

Mme Sophie Joissains. – La commission avait effectivement rejeté cet amendement mais il avait été adopté en séance publique.

M. Philippe Bas, président. – Cela vous laisse bon espoir.

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

Article 3

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 1.

La commission adopte les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er}		
Maintien des compétences « eau » et « assainissement » dans les compétences optionnelles des communautés de communes et des communautés d'agglomération		
M. GABOUTY	31	Défavorable
M. GABOUTY	30 rect.	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	7	Défavorable
Mme Nathalie DELATTRE	8	Défavorable
Mme HARRIBEY	26	Défavorable
M. DELCROS	4 rect. bis	Défavorable
Le Gouvernement	5	Défavorable
M. de BELENET	13	Défavorable
Articles additionnels après l'article 1^{er}		
Mme MORHET-RICHAUD	23	Défavorable
Mme MORHET-RICHAUD	33	Défavorable
M. ROUX	6 rect.	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	28	Défavorable
M. Alain MARC	2	Défavorable
M. BRISSON	3	Défavorable
M. TODESCHINI	19	Défavorable
Mme MONIER	25	Défavorable
M. Henri LEROY	16	Défavorable
Mme CUKIERMAN	20 rect.	Défavorable
Mme CUKIERMAN	21 rect.	Défavorable
M. Henri LEROY	18	Favorable
Mme MONIER	24 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme Maryse CARRÈRE	9	Favorable
M. Henri LEROY	17	Avis du Gouvernement
M. GABOUTY	29	Avis du Gouvernement
M. GABOUTY	32	Avis du Gouvernement
M. JACQUIN	11	Défavorable
M. JACQUIN	12	Défavorable
Article 2 Sécabilité de la compétence « gestion des eaux pluviales urbaines » et suppression de l'inclusion des « eaux de ruissellement urbaines » au sein de la compétence « assainissement » pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération		
M. de BELENET	15	Défavorable
M. de BELENET	14	Défavorable
Mme Maryse CARRÈRE	10	Défavorable
Mme HARRIBEY	27	Défavorable
Article additionnel après l'article 2		
Mme JOISSAINS	22	Défavorable
Article 3 Assouplissement des règles de représentation-substitution des communes par les communautés de communes et d'agglomération au sein de syndicats compétents en matière d'« eau » et d'« assainissement »		
Mme ESTROSI SASSONE	1	Sagesse

**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 des amendements au texte de la
commission**

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 1^{er}

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement n° 86 répond à la demande de M. Bigot qui, la semaine dernière, s'inquiétait de la suppression du mot « significative ». Nous le rétablissons, mais à la bonne place.

L'amendement n° 86 est adopté.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement n° 87 est un amendement de cohérence rédactionnelle avec les alinéas 25 et 26.

L'amendement n° 87 est adopté ainsi que l'amendement n° 88.

Article 2

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement n° 89 est de coordination avec l'amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 3, consistant à déplacer à la fin de la proposition de loi l'article relatif à son application outre-mer, pour assurer une meilleure lisibilité du texte ainsi que la cohérence de sa discussion.

L'amendement n° 89 est adopté.

Article additionnel après l'article 3

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement n° 90 est la conséquence du précédent, avec quelques précisions supplémentaires sur l'application outre-mer.

L'amendement n° 90 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

M. Pierre-Yves Collombat. – Je n'interviendrai pas sur tous les amendements déposés par mon groupe qui reprennent, en détail, notre refus global de ce texte qui affirme la protection du secret, sauf exceptions. Il aurait fallu poser le principe de la liberté puis instaurer des exceptions. Certes, l'espionnage industriel est redoutable et il est couramment admis que les Américains ne perdent jamais un marché, mais ce texte ne parviendra pas à endiguer ce phénomène préoccupant, d'où notre question préalable.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Même si l'on peut légitimement déplorer les conditions de présentation et d'examen de ce texte – proposition de loi sans étude d'impact pour transposer une directive, à peine deux semaines entre l'adoption en séance par l'Assemblée et le passage en commission au Sénat, examen quelques semaines seulement avant l'expiration du délai de transposition –, l'adoption de la question préalable entraînerait le rejet du texte, pourtant nécessaire pour mieux protéger les informations confidentielles des entreprises françaises et transposer la directive dans les délais. L'avis est donc défavorable.

M. Jacques Bigot. – L'adoption de cette motion obligerait le Gouvernement à retravailler le texte et à nous présenter une étude d'impact. Le vote de cette motion aurait donc du sens.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – La navette se poursuivrait et le texte de l'Assemblée nationale serait adopté. Essayons au moins de défendre notre point de vue.

M. Philippe Bas, président. – Notre ambition est modeste, mais elle a le mérite d'exister.

M. Jean-Pierre Sueur. – Tout le monde a bien compris le tour de passe-passe qu’opère cette proposition de loi, qui permet au Gouvernement de s’affranchir de toute étude d’impact. En votant cette question préalable, le Sénat affirmerait qu’il n’est pas dupe.

M. Philippe Bas, président. – Cela aurait du sens, mais serait-ce efficace ? Nous pouvons protester contre la procédure retenue autrement qu’en votant l’une des deux motions présentées.

La commission émet un avis défavorable à la motion n° 1 tendant à opposer la question préalable à la proposition de loi.

M. Philippe Bas, président. – Je pense que le vote sera identique sur la motion de renvoi en commission n° 37.

M. Jacques Bigot. – Ce n’est pas la même chose : le renvoi en commission permettrait au Sénat d’approfondir son travail sur ce texte. Je vous invite à voter cette motion.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Même si le Sénat votait ce renvoi en commission, le Gouvernement pourrait l’obliger à se prononcer sans délai. Cette motion serait donc sans effet, d’où mon avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à la motion n° 37 tendant au renvoi en commission de la proposition de loi.

Article 1^{er}

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L’amendement n° 2 propose la suppression du régime de protection du secret des affaires dans le code de commerce : il est contraire à la position de la commission, qui a adopté le texte, le jugeant nécessaire pour mieux protéger les secrets d’affaires des entreprises et pour transposer la directive. Avis défavorable.

M. Pierre-Yves Collombat. – Comme je l’ai dit tout à l’heure, la logique de ce texte n’est pas la bonne.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement de suppression n° 2.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L’amendement n° 3 limite le champ de la protection du secret des affaires aux entreprises. Cet amendement est le premier d’une série visant à préciser expressément que la protection du secret des affaires ne concerne que les entreprises entre elles, intervenant dans le champ commercial ou concurrentiel. Cette approche paraît logique, mais en réalité elle dénature la directive que nous devons transposer, car une atteinte au secret des affaires peut provenir d’une personne qui n’est pas une entreprise, sans pour autant être un journaliste, un syndicaliste ou un lanceur d’alerte. Si les atteintes au secret peuvent le plus souvent relever d’une concurrence déloyale entre entreprises qui confine à la guerre économique - c’est d’ailleurs la raison de la création par la commission du délit d’espionnage économique à l’article 1^{er} *quater* -, elles peuvent aussi être le fait de personnes malveillantes qui ne sont pas des entreprises. L’avis sera donc défavorable pour tous les amendements de cette nature.

M. Pierre-Yves Collombat. – Il faut protéger les entreprises pour que la concurrence soit libre et non faussée... Mais évitons les dérives dont ce texte est porteur.

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

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement n° 5 rectifié se situe dans le prolongement de l'amendement n° 3, visant à restreindre le champ de la protection du secret des affaires aux entreprises et aux relations entre elles. De plus, la définition du secret des affaires qu'il propose n'est pas conforme à celle de la directive. Avis défavorable.

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

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement n° 40 veut en revenir à la rédaction du texte de l'Assemblée nationale pour le premier critère de la définition du secret des affaires. Avis défavorable.

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

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Les amendements n^{os} 4 et 82 sont quasiment identiques. Ils reviennent sur la modification adoptée par la commission, consistant à ce que l'information protégée par le secret ait une valeur économique et pas seulement commerciale, tout en exigeant qu'elle confère un avantage concurrentiel à son détenteur. Sur ce second point, de nombreuses informations confidentielles ne confèrent pas nécessairement par elles-mêmes d'avantage concurrentiel à leur détenteur, mais leur divulgation pourrait donner un avantage concurrentiel à une autre entreprise. Ces amendements sont donc contraires à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 4 et 82.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Alors que la commission a précisé que la valeur économique de l'information protégée, en raison de son caractère secret, était l'un des trois critères de la définition du secret des affaires, les amendements identiques n^{os} 39, 52 et 56 proposent de revenir au texte de l'Assemblée nationale, qui retenait la notion plus limitée de valeur commerciale. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 39, 52 et 56.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement n° 68 rétablit une disposition supprimée par la commission, selon laquelle les mesures de protection raisonnable d'une information protégée pourraient « notamment » consister en la mention explicite de son caractère confidentiel. Cette disposition est non seulement inutile, mais source d'insécurité juridique pour les entreprises, car il n'est pas certain que la simple mention du caractère confidentiel d'une information pourrait toujours être jugée suffisante par un juge en tant que mesure de protection raisonnable. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 68.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement n° 46 traite de deux questions : les données personnelles dans le cadre du secret des affaires et l'exploitation de ces données à des fins de profilage commercial.

Compte tenu de la définition du secret des affaires, il est évident que des données personnelles en tant que telles ne peuvent pas être considérées comme des informations susceptibles d'être protégées par le secret des affaires au bénéfice de l'entreprise. En outre, le RGPD définit le profilage à partir des données personnelles et interdit de fonder des décisions sur la base exclusive d'un traitement de données de ce type, sauf lorsque ces traitements sont nécessaires à la conclusion ou à l'exécution d'un contrat, sous le contrôle des autorités compétentes. Avis défavorable.

M. Pierre-Yves Collombat. – Il n'est pas justifié de faire commerce de ce type d'informations. L'adoption de cet amendement ne dénaturerait pas le texte.

M. Jean-Yves Leconte. – Mieux vaut préciser les choses plutôt que de laisser se développer des recours abusifs.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Soit le traitement des données est conforme au RGPD, soit il ne l'est pas, mais cela n'a guère à voir avec le secret des affaires. Le texte prévoit que le secret n'est pas opposable aux autorités administratives dans leurs missions de contrôle, ce qui préserve les pouvoirs de la CNIL. L'objectif de l'amendement est donc déjà atteint.

M. Philippe Bas, président. – Il existe déjà des dispositions spécifiques qui permettent de couvrir cette intention.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 46.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement n° 48 soustrait les mécanismes d'optimisation fiscale de la protection du secret des affaires. Soit il s'agit d'optimisation fiscale licite, auquel cas il n'y a pas lieu de ne pas appliquer le secret, soit il s'agit d'évasion fiscale illicite, et là nous sommes dans le cas de la possible révélation d'une activité illégale par un lanceur d'alerte.

En tout état de cause, le secret des affaires n'est pas opposable à l'administration fiscale, laquelle peut procéder à tous les contrôles nécessaires et vérifier que ce qui est pratiqué est licite ou non. Avis défavorable.

M. Jean-Yves Leconte. – L'optimisation fiscale doit donner lieu à un débat politique : doit-elle être protégée par le secret des affaires ou bien divulguée car contraire à l'intérêt général ? À nous de trancher.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – On ne peut opposer le secret des affaires à l'administration fiscale.

M. Jean-Yves Leconte. – Pour nous, l'optimisation fiscale qui permet de réaliser des bénéfices ne doit pas faire l'objet d'une protection particulière : ces mécanismes doivent être connus et faire éventuellement l'objet de rectifications par le législateur.

M. Philippe Bas, président. – Ce que vous appelez optimisation fiscale peut être qualifié par l'entreprise de stricte application de la législation. Il n'y a pas de brevet d'optimisation fiscale en vente sur le marché. Le salarié qui lancerait une alerte en raison de l'optimisation fiscale supposée réalisée par son entreprise ne pourrait bénéficier de droits supplémentaires.

M. Jacques Bigot. – Les fiscalistes sont à la recherche d’astuces pour détourner la législation afin de permettre aux entreprises de réaliser des économies fiscales. Le mécanisme qu’ils mettent en place a une valeur économique et il n’est pas aisément accessible aux particuliers car, si tel était le cas, le fisc aurait déjà réagi. Cet amendement a pour but de définir plus précisément ce qui relève du secret des affaires. La réflexion doit donc se poursuivre.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Je comprends vos interrogations, mais l’administration fiscale a tous pouvoirs pour contrôler les entreprises : dès qu’elles entrent dans l’illicite, le fisc intervient et sanctionne. En l’état, je ne vois pas comment donner un avis favorable à cet amendement.

M. Philippe Bas, président. – Nous débattons à nouveau de ce sujet dans l’hémicycle.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 48.

M. Pierre-Yves Collombat. – L’inflation de nos amendements, dont cet amendement n° 7, est le reflet de la perversité de la méthode employée par ce texte. Tout est interdit, sauf dérogation, ce qui nous amène à allonger la liste des dérogations !

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Sur un certain nombre de points, l’amendement n° 7 est satisfait, car le secret des affaires n’est pas opposable aux autorités administratives ou juridictionnelles, dans leurs missions de contrôle ou de sanction, ni aux lanceurs d’alerte qui divulguent des activités illégales ou des comportements répréhensibles : informations sanitaires ou environnementales, optimisation fiscale, fraude fiscale, infraction pénale. Par conséquent, avis défavorable.

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

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L’amendement n° 6 est satisfait par le texte, puisque le secret des affaires n’est pas opposable aux lanceurs d’alerte, dans le cadre du droit d’alerte prévu par la directive comme dans le cadre de la loi Sapin 2.

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

M. Jacques Bigot. – L’amendement n° 49 du groupe socialiste et républicain reprend utilement une disposition de la directive européenne relative aux droits des travailleurs.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Cet amendement est parfaitement satisfait par le texte, qui prévoit clairement une exception au secret des affaires pour l’exercice du droit à l’information et à la consultation des salariés et de leurs représentants. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 49.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Les amendements n^{os} 51 et 8 ainsi que les amendements identiques n^{os} 67 et 69 répondent à la même finalité. Ils limitent les cas dans lesquels l’obtention d’un secret est illicite à ceux où l’obtention est réalisée dans un but commercial ou concurrentiel, à des fins de concurrence déloyale ou illégitime, ou pour en retirer un profit, de façon à écarter clairement les chercheurs, les journalistes, les lanceurs

d'alerte ou les associations. En cela, ils ne sont au demeurant pas conformes à l'article 4 de la directive, qui n'est pas aussi restrictif.

Le texte prévoit clairement des exceptions au secret pour les journalistes et les lanceurs d'alerte, ainsi que pour les représentants des salariés. Ces amendements sont donc satisfaits sur ce point. Quant aux chercheurs, je ne comprends pas pourquoi ils sont mentionnés.

J'ai déjà expliqué lors de l'examen de l'amendement n° 3 pourquoi il ne fallait pas restreindre la protection du secret des affaires aux seules relations entre entreprises. Les personnes autres que les entreprises qui peuvent y porter atteinte ne sont pas nécessairement des journalistes, des lanceurs d'alerte ou des représentants des salariés. Avis défavorable aux quatre amendements.

M. Pierre-Yves Collombat. – Contrairement à ce que pense le rapporteur, la question des chercheurs mérite d'être traitée. Ce sont eux qui ont le temps et la capacité de décortiquer les mécanismes compliqués des comportements financiers délictueux, et les publications des journalistes sont souvent alimentées par les résultats de leurs travaux. Puisque nous en sommes, dans l'examen de ce texte décidément politique, à faire des listes d'exceptions, autant les y inclure...

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Contrairement aux journalistes ou aux représentants des salariés, je ne vois pas à quel titre un chercheur aurait accès à des informations relevant du secret des affaires, qui sont par nature confidentielles.

M. Pierre-Yves Collombat. – Il y a par exemple des chercheurs, au CNRS, qui travaillent sur l'évasion fiscale.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Ce n'est pas le cas traité ici.

M. Pierre-Yves Collombat. – Beaucoup d'informations sur les pratiques commerciales sont disponibles dans la littérature mais ne sont exploitables que par des chercheurs.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Si ces informations sont disponibles, c'est qu'elles ne relèvent pas du secret des affaires...

M. Philippe Bas, président. – Nous sommes en présence de deux approches opposées. La première consiste à considérer que, dans ce monde dominé par la concurrence exacerbée et la guerre économique, il ne faut pas baisser la garde, et des informations précieuses pour le développement des entreprises ne doivent pas être divulguées, quand bien même ce serait pour de nobles motifs. La seconde repose sur l'idée que les entreprises se livrant parfois à des pratiques opaques que la morale réprouve, il convient de restreindre le secret des affaires. Ce sont deux positions d'ordre quasi philosophique, entre lesquelles il n'est pas de compromis possible.

M. Pierre-Yves Collombat. – Si l'on veut vraiment lutter contre l'espionnage industriel, il faut prendre de véritables mesures de rétorsion contre les États qui s'en sont fait une spécialité ! Au lieu de cela, nous nous taisons. Ce texte ne changera strictement rien.

M. Alain Richard. – C'est une nouvelle guerre de l'opium que vous voulez !

M. Pierre-Yves Collombat. – Pourquoi pas ?

M. Jacques Bigot. – Pour ma part, je ne crois pas impossible de trouver un compromis. Le rapport de MM. Frassa et Delebarre, et la proposition de loi de M. Jean-Jacques Urvoas, alors président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, insistaient sur la nécessité de légiférer sur le secret des affaires tout en trouvant un équilibre. D'où la complexité du texte. À mon avis, celui-ci ne prend en compte que les grandes entreprises et la concurrence internationale, alors qu'il faudrait se concentrer sur les PME qui démarrent et les start-ups qui n'ont pas le réflexe de se protéger. Il ne faut pas non plus être insensible aux arguments sur la protection des journalistes et des lanceurs d'alerte. En somme, le fond du débat est la définition du secret des affaires...

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – C'est justement pour cela que j'ai proposé, dans un amendement que la commission a accepté la semaine dernière, de remplacer la notion de valeur commerciale par celle de valeur économique. Les start-ups développent ainsi des algorithmes dépourvus de valeur commerciale mais présentant une très forte valeur économique, et dont le vol pourrait contraindre l'entreprise à mettre la clé sous la porte.

Mme Brigitte Lherbier. – Les lanceurs d'alerte ont-ils un statut particulier ?

M. Philippe Bas, président. – Vaste débat, que nous avons eu lors de l'examen de la loi « Sapin 2 »...

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Pour la protection des lanceurs d'alerte, un mécanisme à double détente a été mis en place dans la transposition de la directive. En effet, la loi « Sapin 2 » apporte une protection notamment contre les poursuites pénales, dans le cadre d'une procédure d'alerte précisément définie, alors que la directive européenne n'assure qu'une protection au plan civil. Le lanceur d'alerte est donc mieux protégé par le système français.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 51, 8, 67 et 69.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement n^o 42 est satisfait par l'un des miens. Retrait ?

La commission demande le retrait de l'amendement n^o 42 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Presque identiques, les amendements n^{os} 79 et 25 inversent la charge de la preuve en matière d'utilisation illicite d'un secret des affaires. En réalité, ils auraient pour effet de protéger les entreprises qui captent illégalement un secret de leurs concurrents, ces derniers devant prouver qu'elles l'ont fait en connaissant le caractère illicite de cette utilisation, ce qui est impossible...

Ces amendements reviennent sur l'emploi du conditionnel dans la formule « aurait dû savoir » appliquée à la connaissance du caractère illicite de l'obtention ou de l'utilisation d'un secret. Or le conditionnel est connu du droit français, par exemple à l'article 2224 du code civil, qui fixe le droit commun du délai de prescription. De plus, cette formulation précise est exigée par la directive. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 79 et 25.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L’amendement n° 43 appelle les mêmes arguments que les n°s 79 et 25, concernant l’usage du conditionnel. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 43.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Même avis et même justification à propos des amendements identiques n°s 26 et 78.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 26 et 78.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L’amendement n° 57 mentionne utilement les traités internationaux pouvant requérir l’obtention, l’utilisation ou la divulgation du secret pour prendre en compte, notamment, la convention de La Haye de 1970 qui encadre l’obtention des preuves dans un État étranger dans le cadre d’une procédure judiciaire. Cet amendement nous rapproche ainsi de la « loi de blocage »... Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 57.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L’amendement n° 76 revient à l’absence de protection, là où la commission a prévu une inopposabilité, par cohérence avec le texte de la directive. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 76.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Bien que la rédaction de l’alinéa sur la liberté d’expression et la liberté de la presse modifié par l’amendement n° 83 ne soit pas parfaitement claire, la commission n’a pas souhaité y toucher. En outre, les mots « y compris » sont ceux de la directive européenne. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 83.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n°s 9 et 45. Je ne vois pas pourquoi les enseignants-chercheurs bénéficieraient d’un régime dérogatoire spécifique au regard du secret des affaires. La directive ne prévoit rien de tel, sauf à ce qu’ils agissent pour lancer une alerte au nom de l’intérêt général – et, dans ce cas, l’exception des lanceurs d’alerte s’appliquerait.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 9 et 45.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 53 et 58 reviennent à la rédaction de l’Assemblée nationale, qui faisait exception au secret des affaires pour le signalement d’une faute, d’une activité illégale ou d’un comportement répréhensible, y compris pour l’exercice du droit d’alerte prévu par la loi « Sapin 2 ».

Cette rédaction n’ayant manifestement pas été comprise, la commission a voulu clarifier le fait que deux régimes d’alerte coexistaient, au moins dans l’attente de la directive annoncée sur les lanceurs d’alerte, et que le dispositif de la loi « Sapin 2 » n’était pas remis en cause d’une quelconque manière. Quoi qu’il en soit, le problème de l’articulation entre les deux régimes demeurera car cette proposition de loi n’esquisse pas de solution, se contentant de transposer *a minima* la directive sur cette question.

La rédaction adoptée par la commission était conforme à la directive, dès lors qu'elle préservait dans toute sa pureté le droit d'alerte général et inconditionnel prévu par l'article 5.

Il était parfaitement inutile de mentionner le droit d'alerte encadré par la loi « Sapin 2 » dans ce texte, car le secret des affaires ne lui est pas opposable. Je recommande à tous les lanceurs d'alerte potentiels d'utiliser la procédure de la loi « Sapin 2 », car elle est pour eux plus protectrice que la formule quelque peu hors sol de la directive... Sagesse.

Quant aux amendements n^{os} 11, 27, 70, 71 et 10, qui ont pour objet commun d'étendre le droit d'alerte prévu par la directive, ils sont satisfaits par le texte de la commission. Avis défavorable.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur les amendements n^{os} 53 et 58 et émet un avis défavorable sur les amendements n^{os} 11, 27, 70, 71 et 10.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Article 1^{er}		
Mise en place d'un régime général de protection du secret des affaires en matière civile		
M. FRASSA	86	Adopté
M. FRASSA	87	Adopté
M. FRASSA	88	Adopté
Article 2		
Application outre-mer du régime de protection du secret des affaires		
M. FRASSA	89	Adopté
Article additionnel après l'article 3		
M. FRASSA	90	Adopté

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

La commission adopte les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Motions		
M. BOCQUET	1	Défavorable
M. Jacques BIGOT	37	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er}		
Mise en place d'un régime général de protection du secret des affaires en matière civile		
M. BOCQUET	2	Défavorable
M. BOCQUET	3	Défavorable
M. BOCQUET	5 rect.	Défavorable
M. Jacques BIGOT	40	Défavorable
M. BOCQUET	4	Défavorable
M. LABBÉ	82	Défavorable
M. Jacques BIGOT	39	Défavorable
M. MOHAMED SOILIH	52	Défavorable
Le Gouvernement	56	Défavorable
M. LABBÉ	68	Défavorable
M. LECONTE	46	Défavorable
M. LECONTE	48	Défavorable
M. BOCQUET	7	Défavorable
M. BOCQUET	6	Défavorable
Mme LIENEMANN	49	Défavorable
Mme de la GONTRIE	51	Défavorable
M. BOCQUET	8	Défavorable
Mme LIENEMANN	67	Défavorable
M. LABBÉ	69	Défavorable
M. Jacques BIGOT	42	Demande de retrait
M. LABBÉ	79	Défavorable
Mme LIENEMANN	25	Défavorable
M. RAYNAL	43	Défavorable
Mme LIENEMANN	26	Défavorable
M. LABBÉ	78	Défavorable
Le Gouvernement	57	Favorable
M. LABBÉ	76	Défavorable
M. REQUIER	83	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. BOCQUET	9	Défavorable
M. Jacques BIGOT	45	Défavorable
M. MOHAMED SOILIH	53	Sagesse
Le Gouvernement	58	Sagesse
M. BOCQUET	11	Défavorable
Mme LIENEMANN	27	Défavorable
M. LABBÉ	70	Défavorable
M. LABBÉ	71	Défavorable
M. BOCQUET	10	Défavorable

La réunion est close à 10 heures.

Mercredi 18 avril 2018

- Présidence de MM. Philippe Bas, président de la commission des lois, et Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable -

La réunion est ouverte à 08 h 40.

**Groupe de travail sur la sécurité routière – Examen du rapport d'information
(voir à la rubrique de la commission de l'aménagement du territoire et du
développement durable)**

Le compte rendu de cette réunion figure à la rubrique de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

La réunion, suspendue à 9 h 55, est reprise à 10 h 05.

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

La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Philippe Bas, François Bonhomme, Mathieu Darnaud, Hervé Marseille, Mme Laurence Harribey, MM. Jean-Pierre Sueur et Arnaud de Belenet, comme membres titulaires, et de M. Philippe Bonnecarrère, Mme Maryse Carrère, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Catherine Di Folco, MM. Laurent Duplomb, Didier Marie et François Grosdidier, comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire.

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 – Désignation des candidats pour faire partie de l’éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Philippe Bas, Christophe-André Frassa, François Bonhomme, Philippe Bonnecarrère, Jean-Yves Leconte, Jérôme Durain et Thani Mohamed Soilihi, comme membres titulaires, et de M. Éric Bocquet, Mme Maryse Carrère, M. Mathieu Darnaud, Mmes Catherine Di Folco, Marie-Pierre de la Gontrie, Muriel Jourda et M. Hervé Marseille, comme membres suppléants de l’éventuelle commission mixte paritaire.

Projet de loi portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique – Échange de vues sur une éventuelle saisine pour avis et nomination d’un rapporteur pour avis

La commission des lois demande à être saisie pour avis du projet de loi n° 846 (A.N., XVe lég.) portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique, et nomme M. Marc-Philippe Daubresse rapporteur pour avis sur ce projet de loi, sous réserve de sa transmission.

Nomination de rapporteurs

M. Philippe Bas est nommé 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.

M. Loïc Hervé est nommé 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., XVe 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 sa transmission.

**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 – Suite de l’examen des amendements sur
le texte de la commission**

SUITE DE L’EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 1^{er}

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Les amendements n^{os} 12 et 28 sont en partie identiques. Ils reposent sur une lecture abusive de la directive concernant les exceptions au secret applicables aux représentants des salariés, qui prévoit trois hypothèses d’atteinte au secret des affaires : l’obtention illicite, l’utilisation illicite et la divulgation illicite. Pour l’exercice du droit à l’information et à la consultation des salariés et de leurs représentants, son article 3 prévoit un cas d’obtention licite, mais pas d’utilisation ou de divulgation. Pour l’exercice légitime de leurs fonctions par les représentants des salariés, l’article 5 prévoit un cas de divulgation non illicite par un salarié, mais pas d’obtention ou d’utilisation, « pour autant que cette divulgation ait été nécessaire à cet exercice ». La proposition de loi y est parfaitement conforme ; je suis, en conséquence, défavorable à ces deux amendements.

M. Pierre-Yves Collombat. – Le fait que ces amendements soient contraires à la directive plaide au contraire en leur faveur ! Je croyais, en effet, qu’elle prévoyait de telles possibilités.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Certes ! Mais pas dans n’importe quelle condition. La directive prévoit, je vous le rappelle, trois hypothèse d’atteinte au secret des affaires.

M. Pierre-Yves Collombat. – Les représentant des salariés ont, en somme, le droit de savoir, mais ne peuvent rien dévoiler !

M. Jacques Bigot. – L’article 3 de la directive est précis, mais il permet des applications nationales variables en fonction des protections offertes aux représentants des salariés. Nous sommes donc invités à débattre de l’étendue de sa transposition en droit national.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – Lors de la présentation de votre rapport la semaine passée, vous avez insisté sur le soin que vous avez apporté à éviter toute surtransposition. C’est pourtant bien ce que vous faites sur cette disposition !

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – A la lecture du II de l’article 3 de la directive, il me semble au contraire que j’en propose une transposition juste. Nous n’en avons tout simplement pas la même compréhension.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 12 et 28.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L’amendement n^o 13 porte sur les caractères de l’exception au secret des affaires pour les salariés. La proposition de loi prévoit déjà clairement ces exceptions et la formulation de l’amendement n’est pas conforme au texte

de la directive : j'y suis défavorable. En tout état de cause, si la divulgation d'un secret est le fait d'un salarié, le juge appréciera sa responsabilité en fonction de son intention de divulguer le secret, dès lors qu'il ne se trouvera pas dans les exceptions prévues au titre de la communication entre les salariés et leurs représentants ou de l'exercice du droit à l'information des salariés.

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

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement n° 15, qui instaure un délit d'entrave au signalement d'une alerte, est déjà satisfait par l'article 13 de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « Sapin 2 », s'agissant des alertes consistant à révéler un crime, un délit, une menace ou un préjudice grave pour l'intérêt général, avec les mêmes peines. J'y suis donc défavorable.

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

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Les amendements n^{os} 14 et 50 restreignent la possibilité de prévoir des clauses de non-concurrence dans les contrats de travail en cas de connaissance d'un secret des affaires par un salarié. La réglementation de ce type de clause relève du droit du travail. En tout état de cause, les salariés sont tenus à une obligation de confidentialité et au secret professionnel concernant les informations dont ils peuvent avoir connaissance, indépendamment de toute clause de non-concurrence, sauf dans le cas des exceptions prévues par le texte en matière de communication avec les représentants des salariés. Mon avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 14 et 50.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Les amendements n^{os} 47, 30, 74, 21, 22, 75 et 32 réservent au seul tribunal de grande instance, voire au seul tribunal de grande instance de Paris, la compétence pour connaître des actions relatives aux atteintes au secret des affaires. En application des règles de compétence juridictionnelle, le tribunal de commerce sera compétent en cas de conflit entre deux entreprises concurrentes – commerçants ou sociétés commerciales, y compris une société de presse par conséquent, selon l'article L. 721-3 du code de commerce – et le tribunal de grande instance dans tous les autres cas – notamment un lanceur d'alerte personne physique, une association, un syndicat, un journaliste personne physique... Ces deux juridictions relèvent de l'ordre judiciaire, de sorte que les cours d'appel et la Cour de cassation assureront l'harmonisation des jurisprudences. Le tribunal de commerce ne pourra donc connaître d'une affaire mettant en cause un journaliste, un lanceur d'alerte, un syndicat ou une association. Il n'y a pas lieu de remettre en cause les règles habituelles de compétence, qui découlent de la qualité des parties, raison pour laquelle je suis défavorable à ces amendements.

M. Jacques Bigot. – Le tribunal de commerce n'est effectivement pas compétent lorsque le défendeur est une personne physique ou une association. Mais les organes de presse sont très majoritairement constitués en sociétés ! Lorsqu'un procès opposera une entreprise à un organe de presse, le tribunal de commerce sera attaché à la protection du secret des affaires, plus qu'à celle de la liberté d'expression et de la presse. Même un journal comme *Les Échos* s'inquiète de cette disposition ! Il convient d'instaurer une exception pour les organes de presse, y compris lorsqu'il s'agit de sociétés. Je vous proposerai donc de préciser qu'alors

le tribunal de grande instance, de Paris ou d'ailleurs, est compétent. Cette protection particulière au profit de la presse me semble représenter un équilibre satisfaisant.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je partage l'analyse de Jacques Bigot. Certes, monsieur le rapporteur, votre raisonnement est juste sur le plan du partage des compétences entre juridictions. Mais, en pratique, cela serait calamiteux pour les sociétés de presse, y compris d'un point de vue financier ! Je ne remets pas en cause les tribunaux de commerce, mais avouez que certains jugements sont loin de nous rassurer...

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – J'entends vos arguments mais, en l'état, vos amendements ne proposent pas la distinction que vous appelez de vos vœux. J'attends donc vos précisions...

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 47, 30, 74, 21, 22, 75 et 32.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement n° 62 du Gouvernement propose de revenir au texte de l'Assemblée nationale, pourtant contraire à la directive, s'agissant des mesures que le juge peut prendre pour préserver le secret des affaires d'une pièce discutée dans une procédure judiciaire. L'article 9 de la directive ne permet pas au juge de prendre seul connaissance de la pièce, sans aucune forme de communication aux parties. Au demeurant, cela porterait atteinte au principe du contradictoire et aux droits de la défense. Dans le texte de la commission, nous proposons une prise de connaissance préalable par le juge, effectivement systématique lorsqu'une partie invoque le secret pour une pièce, afin de voir s'il y a lieu ou non de prévoir ultérieurement des mesures particulières de protection. Mais ce n'est pas une mesure de protection en tant que telle car il y a communication aux parties ensuite. Sur ce point, le texte de l'Assemblée nationale a été contesté avec constance lors des auditions... L'article 9 ne permet pas davantage de limiter l'accès d'une pièce aux seuls avocats des parties, même si cela a pu être envisagé. La directive exige l'accès d'au moins une personne et un avocat pour chaque partie, ce que prévoit également notre texte. Je suis donc défavorable à cet amendement.

M. Jacques Bigot. – Je partage globalement votre analyse, mais il nous revient de transposer la directive. Le procès peut porter atteinte au secret des affaires. Quelle solution proposez-vous ?

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Celle que nous avons adoptée la semaine passée, qui fait du juge le pivot de l'appréciation de la protection à accorder à une pièce pour laquelle est invoqué le secret.

M. Jacques Bigot. – Quelles seraient les sanctions applicables en cas de divulgation ?

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Au moins la responsabilité de celui qui divulgue de façon illicite....

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 62.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Le texte de l'Assemblée nationale était incohérent concernant l'obligation de confidentialité portant sur les pièces couvertes par le secret des affaires dans les procédures judiciaires, lorsqu'une personne morale, souvent une société, était partie à la procédure. Les personnes représentant la société devant le tribunal

étaient tenues à l'obligation de confidentialité, mais pas envers les dirigeants de la société, lesquels n'étaient soumis à aucune obligation de confidentialité, conduisant inmanquablement à une « fuite par le haut » du secret des affaires. Pour remédier à cette incohérence, la commission a prévu une obligation de confidentialité vis-à-vis des dirigeants de la société. L'amendement n° 63 du Gouvernement propose une autre manière de rétablir la cohérence, en étendant l'obligation de confidentialité aux dirigeants. Cet amendement pourrait conduire à élargir davantage le « cercle de confidentialité », mais sans doute évite-t-il l'hypocrisie selon laquelle le salarié n'aurait pas le droit de révéler la teneur d'un secret au dirigeant de sa société, tout en respectant la hiérarchie interne à la société... J'y suis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 63.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Les amendements n°s 16, 41 rectifié, 72 et 29, auxquels je suis défavorable, sont similaires ; ils limitent la prise en compte des atteintes au secret des affaires aux seuls cas d'atteintes dans le but d'en tirer profit au sens économique, dans les relations entre entreprises. Cette restriction est inopportune et contraire à la directive.

La commission émet un avis défavorable à aux amendements n°s 16, 41 rectifié, 72 et 29.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement n° 59 du Gouvernement supprime les règles de prescription spécifiques au secret des affaires. Notre commission a effectivement prévu ces règles spécifiques, comme cela a été demandé par les magistrats, les avocats et les entreprises que nous avons entendus. En l'absence de mention expresse, l'article 2224 du code civil se serait alors appliqué. Toutefois, il a paru plus cohérent de prévoir un dispositif de prescription dérogatoire, non pas sur le délai mais sur le point de départ du délai, directement inspiré du droit de la propriété industrielle, car les analogies sont nombreuses entre ce droit et le dispositif mis en place par la proposition de loi. Le délai serait donc de cinq ans et le point de départ la date des faits en cause, comme en matière de contrefaçon, ce qui appelle une appréciation objective par le juge. Cette règle existe en matière de dessins et modèles, de brevets, de produits semi-conducteurs et d'obtentions végétales, hypothèses les plus comparables au secret des affaires. En revanche, elle ne s'applique pas aux marques et indications géographiques : l'utilisation illicite est alors suffisamment visible pour que l'appréciation du point de départ du délai de prescription soit objective... En tout état de cause, rien ne s'oppose à la solution simple et cohérente prévue par la commission. Je vous propose donc un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 59.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Les amendements n°s 17, 33 et 80 proposent de réduire le délai de prescription à trois ans, voire à un an, alors que la commission s'est tenue au délai de droit commun de cinq ans, par analogie avec le droit de la propriété industrielle : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 17, 33 et 80.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L’amendement n° 60 du Gouvernement, auquel je suis défavorable, supprime la précision selon laquelle les mesures provisoires ou conservatoires peuvent être prises sur requête ou en référé.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 60.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L’amendement n° 61 du Gouvernement apporte une précision utile relative à l’application de l’indemnité forfaitaire en cas d’utilisation illicite d’un secret des affaires : avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 61.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L’amendement n° 31 supprime l’éventuelle indemnisation du préjudice moral, en sus de l’indemnisation par une somme forfaitaire, en cas d’action en réparation pour atteinte à un secret des affaires. J’y suis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 31.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Les amendements n^{os} 18, 20, 19, 44, 54 et 73 visent à rétablir, avec des variantes notamment sur les montants, le mécanisme d’amende civile imaginé par l’Assemblée nationale pour sanctionner les procédures engagées abusivement par une entreprise au titre d’une violation alléguée du secret des affaires. Nous avons déjà eu un débat de ce type lors de l’examen de la loi du 28 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d’ordre.

La commission a supprimé ce mécanisme, avec une double argumentation. D’une part, il existe dans le code de procédure civile une amende civile de 10 000 euros pour procédure abusive, qui n’est presque jamais prononcée, ni par les juges civils ni par les juges consulaires. Au nom du droit d’agir en justice, la Cour de cassation est très regardante sur un tel dispositif et les juges répugnent beaucoup à l’utiliser, dans son principe même, sauf abus vraiment caractérisé et flagrant. Dans ces conditions, il n’y a pas de raison qu’un nouveau dispositif, quel que soit le montant, soit davantage appliqué. Le réintroduire ne nous procurerait qu’une satisfaction symbolique. Au surplus, les montants prévus par l’Assemblée nationale, qui s’établissent au plus à 60 000 euros, n’auraient pas dissuadé une grande entreprise. D’autre part, à des degrés divers, ces amendements posent un problème de nature constitutionnelle, concernant le droit au recours, ainsi que le principe de proportionnalité des peines. Mon avis est donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 18, 20, 19, 44, 54 et 73.

Article 1^{er} bis

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Je suis défavorable à l’amendement n° 24 de suppression de l’article, contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement de suppression n° 24.

Article 1^{er} ter

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Je suis, pour les mêmes raisons, défavorable aux amendements n^{os} 23, 34 et 77 de suppression de l'article.

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 23, 34 et 77.

Article 1^{er} quater

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Les amendements n^{os} 38, 55, 65 et 84 suppriment l'article et, partant, le délit de détournement d'une information économique protégée, encore appelé délit d'espionnage économique, dont notre commission a prévu la création. Ils sont contraires à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 38, 55, 65 et 84.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement n^o 85 exclut les lanceurs d'alerte du délit de détournement d'une information économique protégée. Par définition, les lanceurs d'alerte, les journalistes ou les représentants des salariés sont en dehors du champ de cette incrimination, quand bien même un tribunal considérerait que les exceptions à la protection civile du secret des affaires ne seraient pas applicables. L'objectif de ce délit est d'abord de viser des intérêts économiques concurrents et peu scrupuleux. La protection des lanceurs d'alerte me semble donc parfaitement garantie par cet article car, en principe, ils n'agissent pas afin d'obtenir un avantage de nature exclusivement économique. Mon avis est défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 85.

Article 2

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement n^o 66 du Gouvernement supprime l'application en Nouvelle-Calédonie des exceptions au secret des affaires. S'il me semble pertinent, compte tenu de la compétence de la Nouvelle-Calédonie en matière de droit commercial, il n'en demeure pas moins satisfait par la proposition de la commission, qui déplace à la fin du texte l'article sur l'application outre-mer, tout en apportant quelques compléments. J'en souhaite donc le retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n^o 66 et, à défaut, y sera défavorable.

Article additionnel après l'article 2

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement n^o 35 aggrave, en les établissant à sept ans de prison et à 375 000 euros d'amende, les peines encourues pour dénonciation calomnieuse lorsque celle-ci vise un enseignant-chercheur, un journaliste ou une association - mais pas un lanceur d'alerte. Je doute de sa conformité au principe d'égalité

devant la loi pénale et ne comprends pas le motif qui justifierait de façon objective une telle différence de traitement : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 35.

Article 3

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement n° 64 du Gouvernement réalise une coordination dans le code de commerce s'agissant du remplacement du secret industriel et commercial par le secret des affaires. Il vient corriger utilement un oubli du texte de l'Assemblée nationale, qui rendait incompréhensibles les dispositions d'application dans les îles Wallis et Futuna. J'y suis évidemment favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 64.

Intitulé de la proposition de loi

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – Enfin, l'amendement n° 36 modifie l'intitulé de la proposition de loi mais cette proposition, limitée aux seules entreprises, me semble bien trop restrictive. J'y suis donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 36.

La commission adopte les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er}		
Mise en place d'un régime général de protection du secret des affaires en matière civile		
M. BOCQUET	12	Défavorable
Mme LIENEMANN	28	Défavorable
M. BOCQUET	13	Défavorable
M. BOCQUET	15	Défavorable
M. BOCQUET	14	Défavorable
Mme LIENEMANN	50	Défavorable
M. Jacques BIGOT	47	Défavorable
Mme LIENEMANN	30	Défavorable
M. LABBÉ	74	Défavorable
M. BOCQUET	21	Défavorable
M. BOCQUET	22	Défavorable
M. LABBÉ	75	Défavorable
Mme LIENEMANN	32	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Le Gouvernement	62	Défavorable
Le Gouvernement	63	Favorable
M. BOCQUET	16	Défavorable
M. Jacques BIGOT	41 rect.	Défavorable
M. LABBÉ	72	Défavorable
Mme LIENEMANN	29	Défavorable
Le Gouvernement	59	Défavorable
M. BOCQUET	17	Défavorable
Mme LIENEMANN	33	Défavorable
M. LABBÉ	80	Défavorable
Le Gouvernement	60	Défavorable
Le Gouvernement	61	Favorable
Mme LIENEMANN	31	Défavorable
M. BOCQUET	18	Défavorable
M. BOCQUET	20	Défavorable
M. BOCQUET	19	Défavorable
M. Jacques BIGOT	44	Défavorable
M. MOHAMED SOILIH	54	Défavorable
M. LABBÉ	73	Défavorable
Article 1^{er} bis Suppression du régime spécifique de protection du secret des affaires devant les juridictions civiles et commerciales en cas d'instance en réparation d'un dommage causé par une pratique anticoncurrentielle		
M. BOCQUET	24	Défavorable
Article 1^{er} ter Protection du secret des affaires devant les juridictions administratives		
M. BOCQUET	23	Défavorable
Mme LIENEMANN	34	Défavorable
M. LABBÉ	77	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} quater Instauration d'un délit de détournement d'une information économique protégée		
M. Jacques BIGOT	38	Défavorable
M. MOHAMED SOILHI	55	Défavorable
Le Gouvernement	65	Défavorable
M. REQUIER	84	Défavorable
M. REQUIER	85	Défavorable
Article 2 Application outre-mer du régime de protection du secret des affaires		
Le Gouvernement	66	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 2		
Mme LIENEMANN	35	Défavorable
Article 3 Coordinations dans les textes législatifs en vigueur traitant de la protection du secret industriel ou commercial		
Le Gouvernement	64	Favorable
Intitulé de la proposition de loi Simplification et clarification de l'intitulé		
M. BOCQUET	36	Défavorable

Projet de loi relatif à la protection des données personnelles – Examen, en nouvelle lecture, du rapport et du texte de la commission

M. Philippe Bas, président. – Nous examinons en nouvelle lecture le projet de loi relatif à la protection des données personnelles, après l'échec de la commission mixte paritaire. Cet échec est d'autant plus incompréhensible qu'il s'agit d'un texte dont les principales orientations sont consensuelles, dont l'objet est d'adapter le droit interne au droit européen et sur lequel la marge de manœuvre du législateur national est étroite...

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Le projet de loi vise effectivement à adapter la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés au règlement général sur la protection des données (RGPD), directement applicable à partir du 25 mai 2018 et qui entend favoriser l'émergence d'un modèle européen harmonisé et ambitieux de protection des données à caractère personnel, tout en favorisant la compétitivité des entreprises européennes sur la scène internationale, ainsi qu'à la directive relative aux traitements mis en œuvre en matière policière et judiciaire, qui doit être transposée avant le 6 mai 2018.

Tout en approuvant les grandes orientations du projet de loi initial et la majorité des apports de l'Assemblée nationale, le Sénat s'est attaché, en première lecture, à

accompagner les petites structures dans la mise en œuvre de leurs nouvelles obligations et à renforcer la protection des droits et libertés des citoyens. Il a ainsi tenu à répondre aux attentes et aux vives inquiétudes des petites entreprises et des collectivités territoriales, ignorées par le Gouvernement comme par l'Assemblée nationale, alors qu'elles ne sont pas en mesure d'appliquer la nouvelle réglementation à compter du 25 mai. À cet effet, il a dégagé de nouveaux moyens financiers pour la mise en conformité, en fléchant le produit des amendes et astreintes prononcées par la Commission nationale de l'informatique et des libertés (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 auquel elles sont confrontées 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. Enfin, nous avons souhaité encourager la diffusion d'informations et l'édiction de normes de droit souple par la CNIL adaptées aux besoins et aux moyens des collectivités territoriales et des petites entreprises.

Le Sénat a également souhaité rééquilibrer certains éléments du dispositif pour renforcer la protection des droits et libertés des citoyens. Reprenant des propositions émanant des divers groupes politiques et fidèle à son rôle de chambre des libertés, il a ainsi rétabli l'obligation d'autorisation préalable des traitements de données portant sur les infractions, condamnations et mesures de sureté, et précisé les conditions d'extension de la liste des personnes autorisées à mettre en œuvre ces fichiers. Il a, en outre, encouragé le recours aux technologies de chiffrement des données personnelles pour assurer leur sécurité et conservé le droit général à la portabilité des données pour garantir la concurrence entre services en ligne. Il s'est assuré que les utilisateurs de terminaux électroniques aient le choix d'y installer des applications respectueuses de la vie privée, et il a encadré plus strictement l'usage des algorithmes par l'administration pour prendre des décisions individuelles tout en renforçant les garanties de transparence en la matière.

Examiné selon la procédure accélérée, le projet de loi n'a fait l'objet que d'une seule lecture par chaque chambre avant la réunion d'une commission mixte paritaire. Malgré deux rencontres préparatoires entre rapporteurs qui avaient permis, à l'issue de près de trois heures de négociation et au prix de concessions réciproques, de nouer un compromis, nous nous sommes heurtés au refus des députés du groupe majoritaire à l'Assemblée nationale de transiger avec le Sénat. Dans ces conditions, la commission mixte paritaire du 6 avril dernier a logiquement constaté qu'elle ne pouvait élaborer un texte commun.

Lors de la nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a rétabli pour l'essentiel le texte qu'elle avait adopté en première lecture, sans tenir compte des apports du Sénat. La navette a permis de parvenir, il est vrai, à quelques accords entre les deux assemblées, mais limités à des sujets techniques – nouvelles garanties dans l'exercice du pouvoir de contrôle et de sanction de la CNIL, application territoriale des marges de manœuvre, traitements à des fins archivistiques, obligations des sous-traitants, transferts internationaux de données... Pour le reste, des désaccords importants persistent.

Je ne désespère pas de convaincre les députés de la justesse de nos arguments et vous propose en conséquence de rétablir plusieurs de nos propositions de première lecture. Le refus de prendre en compte les spécificités des collectivités territoriales et les difficultés que va susciter pour elles l'application du RGPD, alors même que le Gouvernement se montrait ouvert à des concessions, est incompréhensible ! Pour la majorité des députés, une collectivité est un responsable de traitement comme un autre. Ce n'est évidemment pas notre opinion !

Les collectivités territoriales sont soumises à des sujétions particulières : elles traitent des données personnelles, non pour en tirer profit, mais parce qu'elles y sont obligées par la loi. Comme l'État, elles sont chargées de missions de service public et exercent des prérogatives de puissance publique.

Hélas, ces arguments n'ont pas suffi aux députés, qui ont rétabli la possibilité pour la CNIL d'imposer aux collectivités territoriales et à leurs groupements des amendes administratives et des astreintes, dont l'État, lui, continuera d'être exonéré, supprimé l'affectation du produit des amendes prononcées par la CNIL au financement de mesures d'accompagnement destinées à aider les responsables de traitement à se mettre en conformité et supprimé la dotation communale et intercommunale pour la protection des données à caractère personnel. Je vous proposerai logiquement de revenir sur ces trois reculs, en rappelant qu'il ne s'agit nullement pour autant d'exonérer les collectivités territoriales de l'application, au 25 mai, du RGPD.

Seule concession au Sénat, même si nous aurions pu souhaiter une disposition de portée plus générale, les députés ont accepté une proposition de compromis envisagée en amont de la commission mixte paritaire pour faciliter la mutualisation des moyens des collectivités dans le champ des données personnelles.

Sur les traitements en matière pénale, l'Assemblée nationale a accepté des reculs inquiétants pour les droits et libertés de nos concitoyens en supprimant l'encadrement, protecteur pour la vie privée, de l'*open data* des décisions de justice, le régime d'autorisation préalable par la CNIL des traitements d'infractions pénales et de condamnations, ainsi que les garanties concernant les personnes morales désormais autorisées à mettre en œuvre ces traitements. A également été supprimé l'encadrement à un mois du délai imposé au responsable de traitement pour rectifier ou effacer des données et l'information concernant la possibilité de former un recours juridictionnel. Enfin, s'agissant du traitement des antécédents judiciaires, aucune des garanties introduites par le Sénat, pourtant très raisonnables, n'a survécu à la nouvelle lecture à l'Assemblée nationale... Je vous proposerai donc de les réintroduire, compte tenu de leur importance pour les droits et libertés de nos concitoyens : le Sénat aura ainsi jusqu'au bout tenu son rôle de chambre des libertés !

M. François Pillet. – Très bien !

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – S'agissant des algorithmes, je regrette la suppression injustifiée de plusieurs garde-fous et un sérieux recul du principe de transparence que notre commission avait renforcé. Je souhaite en particulier attirer votre attention sur Parcoursup et dénoncer à cet égard une véritable hypocrisie. À rebours de ses annonces, l'Assemblée nationale a reculé en séance publique face au Gouvernement et accepté que les établissements d'enseignement supérieur dérogent aux règles de transparence des algorithmes. Il me paraît invraisemblable que les lycéens choisis par les universités au moyen d'algorithmes ne puissent pas savoir quels paramètres leur ont été appliqués. Les critères de sélection sont donc, par définition, ni vérifiables et ni évaluables. Sur un sujet aussi sensible, fondamental et central dans notre République, l'Assemblée nationale, nonobstant le contexte dans nos universités et la récente délibération de la CNIL, se contente de demander un rapport au Parlement ! Le rôle du législateur étant de fixer des normes, de s'assurer que les principes fondamentaux sont respectés et non de commander des rapports, je vous proposerai, conformément à notre rôle de défenseurs des libertés publiques, de réinscrire dans la loi le principe de transparence voté par le Sénat en première lecture.

Concernant l'action de groupe, dont nous approuvons le principe y compris pour la réparation des dommages, je vous proposerai de rétablir deux mesures de prudence introduites en première lecture afin d'empêcher d'éventuels abus et de laisser un délai aux petites entreprises et aux collectivités territoriales avant de les exposer à un tel risque contentieux : le report de deux ans de l'entrée en vigueur de la nouvelle procédure et l'agrément préalable obligatoire des associations.

Je ne m'étends pas sur plusieurs autres divergences – objets connectés, charte de déontologie, chiffrage, amendement sur les moteurs de recherche... Un dernier mot cependant sur l'âge du consentement car le régime protecteur à instaurer pour les enfants et adolescents mérite un vrai débat. Problèmes physiques et parfois psychiques, cyber harcèlement, radicalisation, emprise, pédopornographie : Marie Mercier nous en a dévoilé, lors d'un récent rapport, un aperçu éloquent. La présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, Catherine Morin-Desailly, devrait prochainement publier un rapport sur l'éducation et le numérique posant les termes du débat.

M. Philippe Bas, président. – Merci, madame le rapporteur, pour cet exposé d'une grande clarté.

Mme Marie-Pierre de la Gontrie. – J'étais présente à la commission mixte paritaire du 6 avril et je puis vous dire qu'elle ne fut pas le théâtre d'un rapport de force politique, mais bien d'une confrontation institutionnelle. Le point de vue du Sénat n'y avait ni valeur, ni intérêt... Dans la perspective de la réforme institutionnelle à venir, cet épisode m'apparaît fort inquiétant !

M. Philippe Bas, président. – Le projet de loi constitutionnelle transmis par le Gouvernement au Conseil d'État est effectivement des plus inquiétants s'agissant des prérogatives du Parlement et, singulièrement, du Sénat. L'extension de l'ordre du jour prioritaire, la restriction sans précédent du droit d'amendement déjà sérieusement encadré par la Constitution, ainsi que la révision de la procédure législative après l'échec éventuel de la commission mixte paritaire, selon laquelle l'Assemblée nationale n'aurait jamais à délibérer sur les propositions du Sénat, tout cela donne à réfléchir. Je n'ose croire que l'attitude des députés du groupe majoritaire à la commission mixte paritaire du 6 avril témoigne du fait qu'ils anticipent cette réforme...

M. Jérôme Durain. – Le caractère brutal de cette commission mixte paritaire rappelle combien la révision constitutionnelle annoncée porte en effet le risque d'un affaiblissement des pouvoirs du Parlement et notamment du Sénat. Pour en revenir au projet de loi, je trouve assez piquant que Bercy, dans une vidéo qui circule sur YouTube, se trouve aujourd'hui pris en défaut en matière de protection des données... Le Gouvernement devrait avoir la sagesse de prêter attention à la situation particulière des collectivités territoriales, dont les moyens sont bien loin d'être équivalents à ceux du ministère des finances, dans la mise en œuvre de la réforme exigée par l'Union européenne. Le groupe socialiste et républicain suivra le rapporteur sur la plupart de ses propositions, se laissant toutefois la liberté de déposer des amendements en séance sur quelques points de désaccord relatifs notamment aux modalités de saisine de la CNIL, à la publicité de l'ordre du jour de la CNIL lorsqu'elle se réunit en formation plénière et aux actions de groupe.

Mme Esther Benbassa. – Je félicite Mme Joissains et lui rends hommage pour son travail très important sur les universités, eu égard au contexte actuel. La loi « Orientation et réussite des étudiants » (ORE) instaurait le secret des délibérations, qui pose question pour

les futurs citoyens. Les universités ont reçu un nombre inconsideré de dossiers qu'elles ne pourront pas traiter. Le secret sur le paramétrage des algorithmes pose problème. Si l'on révélait la façon dont les algorithmes sont paramétrés, on verrait que Parcoursup ne marche pas, car chaque département universitaire paramètre à sa façon... Ce n'est pas seulement injuste mais contraire à la loi pour une République numérique du 7 octobre 2016. Qui peut traiter à lui seul 450 dossiers et lire toutes les lettres de motivation des étudiants ? Je suis heureuse que nous rétablissions la rédaction du Sénat à l'article 14.

M. Jean-Pierre Sueur. – Vous avez évoqué l'avant-projet de loi constitutionnelle soumis au Conseil d'État, mais n'avez pas cité la disposition qui prévoit qu'après une commission mixte paritaire, en dernière lecture, l'Assemblée nationale pourra reprendre des amendements déposés – et non plus seulement adoptés – au Sénat et qui auront reçu l'accord du Gouvernement. Il suffira que le Gouvernement trouve un sénateur ou une sénatrice pour proposer cette insertion dans le texte *in fine*. Je pense l'avoir compris ainsi... L'heure est vraiment grave. Je doute qu'il existe de nombreux précédents d'une telle situation où les deux rapporteurs, après trois heures de débat, arrivent à un accord, mais où la commission mixte paritaire n'aboutit pas, par volonté de ne pas aboutir. En général les membres de la majorité sont solidaires de leur rapporteur et de l'accord entre les rapporteurs !

S'agissant d'un texte relatif aux libertés, et sur lequel le Sénat a fait des propositions utiles et nécessaires qui ne seront pas reprises, c'est grave et cela présage du pire. C'est une sorte de manifeste d'une volonté d'en faire de même pour de futurs textes... Monsieur le président, vous devriez saisir le président du Sénat pour qu'il évoque cette question au plus haut niveau. Il est étrange qu'on puisse invoquer sans cesse la bienveillance et que sur un texte sur les libertés, on impose une fin de non-recevoir à toute proposition.

Tous les groupes ont participé aux discussions sur le projet de révision constitutionnelle. Nous sommes dans un état d'esprit positif, mais ce que nous observons est très grave. Je souhaite que le président du Sénat soit saisi.

M. Philippe Bas, président. – Bien sûr. Cette démarche a d'ores et déjà été engagée.

M. Yves Détraigne. – Je félicite également le rapporteur. Dès 2009, avec Mme Anne-Marie Escoffier, nous avons publié au sein de cette commission le rapport d'information La vie privée à l'heure des mémoires numériques. Certains éléments nous faisaient un peu peur ; nous y sommes désormais. Il est d'autant plus important de s'occuper de la protection des données personnelles.

Je n'ai pas de remarque particulière sur le fond du rapport mais je m'inquiète du comportement de nos collègues députés. La précédente majorité avait déjà une telle attitude. En commission mixte paritaire, on nous avait opposé une fin de non-recevoir sur le projet de loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle dont j'étais le rapporteur.

La situation est inquiétante pour nos institutions.

M. Philippe Bas, président. – Votre avis semble unanimement partagé par les membres de notre commission.

M. Jean-Yves Leconte. – Je félicite le rapporteur pour son travail. Nous aurions pu simplement constater nos désaccords et laisser l'Assemblée nationale décider, mais le

combat mérite d'être mené jusqu'au bout. La majorité de l'Assemblée est souvent soumise au Gouvernement. Le refus des propositions du Sénat est dû à l'injonction du Gouvernement, qui ne souhaite pas expliquer l'enjeu même du RGPD sur lequel il faut faire de la pédagogie. Ce n'est pas le contrôle *a posteriori* qui importe, mais d'expliquer que chacun est responsable des données qu'il traite. Les ajouts du Sénat sur le cryptage et sur la transparence absolue des algorithmes sont indispensables.

La CNIL est née il y a 40 ans – tout comme la notion même d'autorité administrative indépendante – pour répondre aux interrogations et protéger les citoyens de la capacité de l'État d'exploiter des informations personnelles et de créer des fichiers. Or, si le projet de loi renforce les pouvoirs de sanction de la CNIL, l'État ne sera pas sanctionnable. On ne peut pas s'en tirer par une pirouette, selon laquelle il est inutile de le sanctionner puisque l'État perçoit l'argent *in fine*. Il est possible de procéder comme pour le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), avec une entité spécifique qui peut percevoir le produit des amendes, y compris lorsqu'elles sont payées par l'État. Sinon, la CNIL ne pourra plus contrôler l'État ni protéger les citoyens. Les collectivités territoriales, elles, ne seraient pas soumises aux mêmes règles... Ayons une véritable deuxième lecture !

M. Patrick Kanner. – Je me félicite de notre soutien collectif lorsque l'essentiel est en jeu ; c'est à l'honneur du Sénat et de nos différentes sensibilités politiques. Je suis très inquiet de la première version du projet de révision constitutionnelle, qui témoigne d'un antiparlementarisme inconnu jusqu'ici durant la Ve République. C'est à croire que nous dérangeons... Il faut respecter le pouvoir législatif.

Madame le rapporteur, nous soutiendrons les mesures de progrès que vous proposez. Nous ferons aussi des propositions importantes et espérons qu'elles seront regardées avec un intérêt particulier pour que la position du Sénat soit la plus unanime possible.

M. Simon Sutour. – Rapporteur de la commission des affaires européennes, je témoigne que ce texte a été élaboré au niveau européen avec un grand sens du compromis, après un long processus. Nous aurions espéré la même chose au niveau national, alors que le Président de la République faisait part hier de ses grandes ambitions pour l'Europe devant le Parlement européen. Cela n'a pas été le cas.

Franchement, Monsieur le président, Madame le rapporteur, vous avez fait preuve de beaucoup de patience. Après une première réunion préparatoire à la commission mixte paritaire où un accord semblait possible et qui n'a pas abouti, vous avez bien voulu prendre part à une nouvelle réunion. En vain. On vous a fait perdre votre temps. Je pense qu'il s'agit d'un désordre organisé... Si l'échec de la commission mixte paritaire était une option cyniquement choisie, ce serait extrêmement grave.

Ce texte porte sur les libertés individuelles, sujet sur lequel l'apport du Sénat est extrêmement important. L'amendement sur les collectivités territoriales, lui aussi, est majeur, d'autant que le texte s'appliquera dès le 25 mai. On nous a répondu que les collectivités, quelle que soit leur taille, étaient comme les entreprises... Mais on leur impose de traiter des données, tandis que les entreprises le choisissent ! Le Gouvernement n'a pas voulu favoriser la recherche d'un consensus. La transposition de la directive et le toilettage de la législation qui s'ensuit seront entachés par cette tare originelle.

M. Philippe Bas, président. – Le président Gérard Larcher a envoyé le 11 avril au président de l'Assemblée nationale un courrier où il fait part de son incompréhension sur l'échec de la commission mixte paritaire.

M. Pierre-Yves Collombat. – Rendons-nous que nous n'obtiendrons rien. Hier, le même scénario s'est produit lors de l'examen de la proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert aux intercommunalités des compétences « eau » et « assainissement »... Jusqu'à présent, le Sénat faisait le dos rond et se bridait dans ses propositions – même intelligentes – pour ne pas froisser. La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a montré que cela ne donne pas de résultats satisfaisants et ne sert à rien ! Défendons nos positions de principe sur les libertés et souvenons-nous en lors de la révision constitutionnelle.

M. Philippe Bas, président. – Les deux textes ne sont pas de même nature. Je vous remercie de vos recommandations tactiques et stratégiques, que nous essaierons de mettre en œuvre le mieux possible...

Le Sénat vote des lois sur lesquelles il peut avoir une certaine distance, voire des désaccords : dans les négociations, il soupèse les gains et les pertes afin de maximiser ses gains. Dans ce bicamérisme inégalitaire, l'esprit constructif du Sénat lui a permis d'obtenir des apports substantiels et de voter ainsi la plupart des textes au cours de la précédente législature. Cela ne nous empêche pas de défendre nos convictions.

Mme Brigitte Lherbier. – Ces propos de nos collègues sont extrêmement rassurants. La protection des libertés est fondamentale ; c'est l'essence même de notre engagement d'élus.

Le tirage au sort doit disparaître de l'entrée à l'université. J'ai cru en Parcoursup, qui me semblait une occasion pour les jeunes de former des vœux de formation, et de trouver carrière et débouchés. J'ai vu tant de jeunes sélectionnés uniquement pour remplir les cours de certains professeurs n'ayant pas assez d'heures sans que personne s'interroge sur les débouchés de ces filières ; cela me faisait énormément de peine. Parcoursup était l'occasion pour que les jeunes s'expriment et reçoivent une formation adaptée à leur choix. L'absence de transparence fait de cette procédure un faux semblant, c'est extrêmement dommage.

M. Éric Kerrouche. – Je remercie le rapporteur pour son travail et sa pugnacité. Tous les gouvernements ont eu la tentation d'abuser de leur force. Mais il y a, cette fois-ci, une différence de nature et non de degré. C'est un véritable mépris du Parlement qui s'exprime. Les propositions provoquant l'ire des parlementaires semblent se succéder de façon programmée. La révision constitutionnelle annoncée remet en cause l'équilibre parlementaire et démocratique des institutions.

Pour en revenir au projet de loi, il est important que les algorithmes soient transparents : ils ne tombent pas du ciel, mais reflètent les préférences sociales de ceux qui les définissent. Si on ne les connaît pas, on ne comprend pas les fondements de la décision.

Par ailleurs, le Gouvernement et les députés font preuve d'une incompréhension totale de la spécificité des collectivités territoriales. Eu égard au nombre de fichiers dans les services des collectivités, imposer les mêmes règles aux collectivités qu'aux entreprises, c'est ne pas comprendre le fonctionnement du système local, voire le mépriser. À nous de corriger cela.

M. Philippe Bas, président. – J’espère que votre point de vue sera entendu.

M. François Pillet. – J’évoquerai deux très vives inquiétudes : d’abord, nous sommes en train de sentir ce qui peut arriver au fonctionnement du Parlement ; les présidents Bas et Sueur ont été très clairs.

Je suis abasourdi par l’indifférence des députés du groupe majoritaire à l’égard de la protection des libertés fondamentales. Le Sénat est depuis toujours la sentinelle de ces libertés, quels que soient les gouvernements. Quand mon groupe appartenait à la majorité gouvernementale, il a refusé au Gouvernement la mise en place du « fichier des gens honnêtes ». Ce fichier a finalement été inscrit dans la loi par la voie d’un amendement du Gouvernement, mais censuré par le Conseil constitutionnel. J’appelle nos collègues qui se rattachent de près ou de loin à la majorité gouvernementale à s’en souvenir, et à agir d’abord comme sénateurs, en défendant les libertés et en se montrant solidaires de notre rapporteur. J’ai été très heureux de sa fermeté, de ses remarquables démonstrations, de la clarté de son exposé qui nous permettent d’être unanimes.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Après l’immense inquiétude et la déception de la commission mixte paritaire. Votre soutien unanime me fait chaud au cœur. Nous sommes de taille à défendre ensemble notre institution.

Marie-Pierre de la Gontrie a raison : nous sommes dans un rapport de force institutionnel, même s’il y a aussi un rapport de force politique interne à l’Assemblée nationale.

Nous examinerons demain les amendements relatifs à la CNIL. Celle-ci ne souhaite pas un élargissement de ses modes de saisine car elle fait déjà l’objet de nombreuses saisines informelles. Elle ne pourrait pas assumer plus de procédures. La publication de son ordre du jour relève du règlement et non de la loi. Concernant l’action de groupe, nous avons souhaité un agrément préalable des associations pour unifier un régime, mais je suis prête à regarder cela de plus près.

Avec Parcoursup, il n’y aura bien souvent aucune délibération sur le choix des candidats, car il est impossible d’examiner des centaines voire des milliers de dossiers. D’ailleurs, le secret des délibérations s’impose lorsqu’un jury évalue la prestation personnelle d’un candidat, par exemple à l’ENA, pas lors de l’examen d’un dossier. La juridiction administrative annule des décisions de refus d’admission en master lorsqu’elles ne sont pas motivées.

Nous pouvons craindre que ce refus d’aboutir en commission mixte paritaire ne se généralise, comme c’était le cas pour le projet de loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle ou, la semaine dernière, pour le projet de loi pour un État au service d’une société de confiance et le projet de loi relatif à la protection des données personnelles. Nous sommes devant le mur de l’Assemblée, et devons tous être vigilants face à cette opposition de principe. Il est dommage de constater ces problèmes institutionnels au niveau national, alors que la France a beaucoup influencé la rédaction du RGPD. Je remercie le président Larcher de son courrier dès le 11 avril.

EXAMEN DES ARTICLES

M. Philippe Bas, président. – La plupart des amendements rétablissent le texte déjà adopté par le Sénat.

Article 1^{er}

Les amendements COM-5, COM-6, COM-7 et COM-8 sont adoptés.

Article 2 bis

L'amendement COM-9 est adopté.

Article 6

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-10 aborde un sujet important.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Il rétablit l'exemption, au bénéfice des collectivités territoriales, des amendes ou des astreintes de la CNIL.

L'amendement COM-10 est adopté ainsi que l'amendement COM-11.

Article 6 bis (supprimé)

L'amendement COM-12 est adopté et l'article 6 bis est rétabli.

Article 10 bis (supprimé)

L'amendement COM-13 est adopté et l'article 10 bis est rétabli.

Article 11

L'amendement COM-14 est adopté.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L'amendement COM-15 est de compromis.

L'amendement COM-15 est adopté ainsi que les amendements COM-16 et COM-17.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Après en avoir délibéré et avoir adopté cette décision à l'unanimité, les avocats nous ont demandé que leur nom apparaisse dans les décisions de justice publiées en *open data*. On ne fait pas le bonheur des gens malgré eux.

L'amendement COM-18 est adopté.

Article 13

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L'amendement COM-19 rétablit la rédaction du Sénat sur les données personnelles de santé.

M. Philippe Bas, président. – Mme Delmont-Koropoulis y attachait beaucoup d'importance.

L'amendement COM-19 est adopté.

Article 14 A

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L'amendement COM-20 supprime l'article 14 A et maintient à 16 ans au lieu de 15 l'âge du consentement autonome d'un mineur. Tant que nous n'avons pas débattu sur les risques et le régime complémentaire pouvant accompagner les mineurs, nous devons être prudents.

L'amendement de suppression COM-20 est adopté.

Article 14

L'amendement de précision COM-21 est adopté.

M. Philippe Bas, président. – L'automatisation des décisions individuelles prises par l'administration ne saurait être autorisée que sous des conditions strictes.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – En effet, seules les décisions n'appelant aucun pouvoir d'appréciation doivent pouvoir être prises sur le fondement exclusif d'un algorithme.

L'amendement COM-22 rectifié est adopté.

L'amendement COM-2 n'a plus d'objet.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L'amendement COM-23 tend à supprimer l'alinéa du code de l'éducation qui fait déroger Parcoursup aux règles de transparence.

M. Philippe Bas, président. – Vous prenez soin de préciser dans l'objet écrit de l'amendement que vous ne faites, en cela, que vous conformer « aux engagements du Président de la République ». Nous essaierons d'obtenir un avis favorable du Gouvernement !

L'amendement COM-23 est adopté.

Article 14 bis

L'amendement de coordination COM-24 est adopté.

Article 16 A

L'amendement COM-25 est adopté ainsi que l'amendement COM-26.

Article 16

L'amendement de coordination COM-27 est adopté.

Article 17 bis

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-1 a pour objet de corriger l'article 17 *bis* dont la rédaction actuelle fait paradoxalement obstacle à son propre objectif.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L'Assemblée nationale a introduit des exemples plus précis des pratiques contractuelles prohibées, pour mieux cibler les services et les terminaux de communications électroniques. Selon elle, peut constituer un tel obstacle au consentement de l'utilisateur le fait de limiter son choix au moyen de certaines configurations ou installations par défaut. La formulation choisie ménage cependant de larges exceptions peu contraignantes, puisqu'il suffit au responsable de traitement d'avancer une « justification d'ordre technique, économique ou de sécurité » que les grands acteurs du marché ne manqueront pas de mettre en avant pour faire obstacle à l'application effective de ce nouveau principe. Pour éviter cet écueil, notre collègue Alain Marc propose de restreindre le champ de ces exceptions, en prévoyant que les responsables de traitement ne puissent désormais se prévaloir que d'un « motif légitime d'ordre technique ou de sécurité ». Avis favorable.

L'amendement COM-1 est adopté.

Article 17 ter (supprimé)

L'amendement COM-28 est adopté et l'article 17 ter est rétabli.

Article 19

L'amendement COM-29 est adopté ainsi que les amendements COM-30 et COM-31.

Mme Maryse Carrère. – Nous avons défendu en première lecture les amendements COM-3 et COM-4 sur les sous-traitants.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Avis favorable à ces deux amendements.

Les amendements COM-3 et COM-4 sont adoptés.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Comme en première lecture, l'amendement COM-32 encadre à un mois le délai de réponse aux demandes d'effacement ou de rectification.

M. Philippe Bas, président. – Le Sénat défend les libertés publiques !

L'amendement COM-32 est adopté ainsi que l'amendement COM-33.

Article 19 bis (supprimé)

L'amendement COM-34 est adopté et l'article 19 bis est rétabli.

Article 20 bis

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – M. Frassa a su nous convaincre sur la portabilité des données non personnelles.

M. Christophe-André Frassa. – Il faut maintenir la position du Sénat.

L'amendement de suppression COM-35 est adopté.

Article 23

Les amendements COM-36, COM-37, COM-38 et COM-39 sont adoptés.

Article 24

Les amendements COM-40 et COM-41 sont adoptés.

M. Philippe Bas, président. –

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. Philippe Bas, président. – Bravo à Mme le rapporteur pour cette adhésion unanime. Le Sénat fera valoir ses vues dans l'hémicycle !

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
Missions et outils de la Commission nationale de l'informatique et des libertés			
Mme JOISSAINS, rapporteur	5	Labellisation facultative par la CNIL des objets connectés	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	6	Établissement par la CNIL d'une liste des traitements entrant dans le champ de la directive et susceptibles de créer un risque élevé	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	7	Consultation de la CNIL par les présidents des assemblées parlementaires sur une proposition de loi	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	8	Possibilité de consultation de la CNIL pour avis sur certaines dispositions d'une proposition de loi	Adopté
Article 2 bis			
Délégation de certaines missions au secrétaire général et publicité de l'ordre du jour des réunions plénières de la CNIL			
Mme JOISSAINS, rapporteur	9	Suppression de la mention, réglementaire, prévoyant de rendre public l'ordre du jour des réunions plénières de la CNIL	Adopté
Article 6			
Mesures correctrices et sanctions			
Mme JOISSAINS, rapporteur	10	Suppression des amendes administratives et des astreintes pour les collectivités territoriales et leurs groupements	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	11	Affectation du produit des sanctions pécuniaires et des astreintes prononcées par la CNIL au financement d'actions d'aide à la mise en conformité avec la nouvelle réglementation	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 6 bis (Supprimé) Charte de déontologie pour les délégués à la protection des données des administrations publiques			
Mme JOISSAINS, rapporteur	12	Rétablissement de cet article relatif à l'élaboration d'une charte déontologique pour les délégués à la protection des données dans les administrations publiques	Adopté
Article 10 bis (Supprimé) Incitation au chiffrement pour remplir l'obligation de sécurité à laquelle sont tenus les responsables de traitement de données personnelles			
Mme JOISSAINS, rapporteur	13	Rétablissement de cet article prévoyant une incitation au chiffrement "de bout en bout" des données personnelles	Adopté
Article 11 Traitements de données relatives aux condamnations pénales, aux infractions ou mesures de sûreté			
Mme JOISSAINS, rapporteur	14	Adaptation stricte de la loi Informatique et libertés aux exigences de l'article 10 du RGPD	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	15	Encadrement de la possibilité pour les personnes morales de droit privé de mettre en œuvre des fichiers en matière pénale	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	16	Modalités d'application du régime des fichiers d'infractions pénales	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	17	Maintien du régime actuel d'autorisation préalable par la CNIL des fichiers d'infractions pénales non mis en œuvre par l'État	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	18	Encadrement de l' <i>open data</i> des décisions de justice	Adopté
Article 13 Données de santé			
Mme JOISSAINS, rapporteur	19	Interdiction de l'utilisation des données personnelles de santé par les régimes complémentaires d'assurance maladie pour la détermination des choix thérapeutiques ou la sélection des risques	Adopté
Article 14 A Âge du consentement autonome des mineurs au traitement de leurs données par certains services en ligne			
Mme JOISSAINS, rapporteur	20	Suppression de l'article et maintien à 16 ans de l'âge pour le consentement autonome d'un mineur dans le cadre d'une offre directe de services de la société de l'information	Adopté
Article 14 Décisions prises sur le fondement d'algorithmes			
Mme JOISSAINS, rapporteur	21	Information des personnes à l'égard de qui auront été prises des décisions entièrement automatisées dans la sphère privée	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme JOISSAINS, rapporteur	22 rect.	Restriction du champ des décisions administratives individuelles susceptibles d'être entièrement automatisées - Nullité de plein droit des décisions non assorties de la mention prévue à l'article L. 311-3-1 du code des relations entre le public et l'administration	Adopté
Mme Maryse CARRÈRE	2	Nullité des décisions administratives individuelles en cas d'omission de la mention prévue à l'article L. 311-3-1 du code des relations entre le public et l'administration - Publication systématique des règles définitives et des principales caractéristiques de mise en œuvre des algorithmes	Satisfait ou sans objet
Mme JOISSAINS, rapporteur	23	Transparence des algorithmes utilisés dans le cadre de « Parcoursup »	Adopté
Article 14 bis Information des mineurs de moins de 15 ans			
Mme JOISSAINS, rapporteur	24	Coordination (avec la suppression de l'article 14 A)	Adopté
Article 16 A Action de groupe en réparation			
Mme JOISSAINS, rapporteur	25	Date des faits générateurs des dommages susceptibles d'être réparés dans le cadre d'une action de groupe en réparation	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	26	Agrément préalable des associations habilitées à introduire une action de groupe	Adopté
Article 16 Recours par mandataire			
Mme JOISSAINS, rapporteur	27	Dispense d'agrément pour les associations mandatées pour agir	Adopté
Article 17 bis Nullité de certaines clauses contractuelles			
M. Alain MARC	1	Limitation des exceptions dont peuvent se prévaloir les responsables de traitement pour démontrer que les contrats conclus concernant des équipements ou services internet ne portent pas atteinte au consentement de l'utilisateur	Adopté
Article 17 ter (Supprimé) Prohibition de l'exploitation abusive d'une position dominante sur le marché des services de communication au public en ligne en subordonnant la vente d'un terminal à l'achat d'un service			
Mme JOISSAINS, rapporteur	28	Rétablissement de cet article relatif à l'interdiction des abus de position dominante ayant pour effet d'imposer au consommateur d'acheter des matériels dotés d'applications et services préinstallés du fait de la position dominante des éditeurs de ces applications et services vis-à-vis des fabricants	Adopté
Article 19 Traitements de données à caractère personnel en matière pénale			
Mme JOISSAINS, rapporteur	29	Maintien de l'autorisation préalable de la CNIL pour les fichiers en matière pénale non mis en œuvre par l'État	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme JOISSAINS, rapporteur	30	Transformation des obligations de moyens en obligations de résultats	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	31	Encadrement des décisions fondées exclusivement sur un traitement automatisé de données	Adopté
Mme Maryse CARRÈRE	3	Informations relatives aux sous-traitants	Adopté
Mme Maryse CARRÈRE	4	Transparence des informations concernant la sous-traitance	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	32	Encadrement des délais de réponse aux demandes d'effacement ou de rectification	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	33	Droit à l'information concernant les recours juridictionnels	Adopté
Article 19 bis (Supprimé) Dotation communale et intercommunale pour la protection des données à caractère personnel			
Mme JOISSAINS, rapporteur	34	Rétablissement de cet article instituant une dotation communale et intercommunale pour la protection des données à caractère personnel	Adopté
Article 20 bis Droit à la portabilité des données personnelles et des données non personnelles			
Mme JOISSAINS, rapporteur	35	Suppression de cet article afin de maintenir le droit à la portabilité des données non-personnelles	Adopté
Article 23 Modification du cadre légal des traitements d'antécédents judiciaires			
Mme JOISSAINS, rapporteur	36	Effacement de droit des données illégalement collectées	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	37	Délai de réponse aux demandes de rectification ou d'effacement	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	38	Amendement de précision	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	39	Droits des personnes bénéficiant d'un non-lieu	Adopté
Article 24 Entrée en vigueur			
Mme JOISSAINS, rapporteur	40	Report de deux ans de l'entrée en vigueur de l'action de groupe en matière de données personnelles	Adopté
Mme JOISSAINS, rapporteur	41	Applicabilité immédiate de la nullité de plein droit des décisions non assorties de la mention prévue à l'article L. 311-3-1 du code des relations entre le public et l'administration	Adopté

La réunion est close à 11 h 45.

Jeudi 19 avril 2018

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 1 h 15.

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 de l'amendement de seconde délibération

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, président. – Dans le cadre de cette seconde délibération, nous devons examiner un amendement présenté par notre rapporteur pour revenir sur un vote incohérent intervenu au cours de l'après-midi. Il s'agissait de l'adoption de l'amendement n° 8 contre l'avis de la commission et du Gouvernement. Cet amendement proposait une définition trop restrictive de l'obtention illicite d'un secret des affaires, excluant par exemple une personne malveillante ou un salarié indélicat voulant nuire à une entreprise.

M. Christophe-André Frassa, rapporteur. – L'amendement n° A-1 vise en effet à supprimer une disposition contraire à la directive et dont l'adoption a créé une incohérence dans le texte délibéré par le Sénat. La directive ne limite pas les cas d'obtention illicite aux seuls cas d'obtention à des fins de concurrence déloyale permettant au bénéficiaire des informations d'en retirer un profit. La protection du secret des affaires n'est pas restreinte au champ des relations entre entreprises, mais vise toutes les captations illicites d'informations protégées, quel qu'en soit l'auteur, sous réserve des exceptions concernant les autorités administratives et juridictionnelles, les journalistes, les lanceurs d'alerte et les représentants des salariés.

M. Philippe Bas, président. – Je vous propose donc d'adopter cet amendement.

M. Jacques Bigot. – Les membres du groupe socialiste et républicain votent contre.

L'amendement n° A-1 est adopté.

La réunion est close à 1 h 20.

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

La réunion est ouverte à 14 h 05.

Projet de loi relatif à la protection des données personnelles – Examen des amendements sur le texte de la commission

M. François Pillet, président. – Nous examinons les amendements au texte de la commission sur le projet de loi relatif à la protection des données personnelles.

EXAMEN DE L'AMENDEMENT DU RAPPORTEUR

L'amendement rédactionnel n° 23 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article 1^{er}

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Demande de retrait ou avis défavorable à l'amendement n° 5 rectifié *bis*, qui élargit la possibilité pour la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) de recourir à des règlements-types.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 5 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 16, qui supprime la mission de labellisation des objets connectés par la CNIL. Il est contraire à la position de notre commission, suivie par le Sénat en première lecture.

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

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L'amendement n° 10 étend la possibilité de saisir la CNIL sur une proposition de loi aux présidents de groupe parlementaire. La CNIL elle-même y est défavorable. Retrait ou avis défavorable.

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

Article 2

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L'amendement n° 2 concerne les compétences requises en matière de numérique et de protection des libertés individuelles pour les membres de la CNIL désignés par l'exécutif et par les présidents des assemblées. Retrait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 2 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L'amendement n° 3 instaure une évaluation et une audition préalables des compétences de tout candidat à un siège au sein du collège de la CNIL, confiées à un jury paritaire de parlementaires, d'experts et de citoyens. L'idée est belle mais, en pratique, rendrait la procédure extrêmement complexe. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 3 et, à défaut, y sera défavorable.

Article 2 bis

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L'amendement n° 11 prévoit la fixation par décret des modalités de publicité de l'ordre du jour de la CNIL. Sagesse.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 11.

Article 7

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L'amendement n° 6 rectifié *bis* interdit le traitement des données à caractère personnel collectées dans le cadre de l'utilisation de services numériques au sein de l'Éducation nationale. Certes, l'intention est bonne, néanmoins j'en demanderai le retrait ou, à défaut, émettrai un avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 6 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

Article 10 bis

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement de suppression n° 17, contraire à la position de la commission et du Sénat en première lecture.

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

Article 11

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L'amendement n° 18 tend à supprimer une disposition introduite par le Sénat : la fixation par un décret en Conseil d'État des modalités d'application du régime des fichiers d'infractions pénales. Avis défavorable.

M. François Pillet, président. – La commission a pris une position très ferme sur ces questions.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 18.

Article 13

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Je suis aussi défavorable à l'amendement n° 15, qui précise sans nécessité les conditions de recueil du consentement en cas de traitement de données dans le domaine de la santé à fins de recherche. Il a déjà été examiné en première lecture.

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

Article 14

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Le groupe CRCE a déposé une motion n° 1 rectifiée tendant à renvoyer en commission l'examen de l'article 14. Je suis d'accord sur le fond avec les griefs formulés à l'encontre de l'article 14 et le texte adopté par la commission va dans le sens des auteurs de la motion. Il me semble donc, même si la problématique cruciale de l'automatisation des décisions des administrations par des algorithmes doit faire l'objet d'une attention particulière, que ce n'est pas un renvoi en commission – avec un retour en séance une heure plus tard – qui nous permettra d'obtenir les réponses que nous demandons. Je demande par conséquent le retrait de cette motion, mais la commission demandera en séance au Gouvernement la communication de la note de l'inspection générale de l'Éducation nationale mentionnée par ses auteurs.

M. François Pillet, président. – Cette motion n'est en effet pas très utile ; de plus, le texte adopté par la commission répond à son argumentaire. Nous demanderons en séance au Gouvernement de confirmer que les informations souhaitées seront bien transmises au Sénat.

M. Dany Wattebled. – Je souhaite que cette motion soit défendue sur le fond.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Elle le sera, et la commission veillera à obtenir les éléments d'information qu'elle demande.

La commission demande le retrait de la motion n° 1 rectifiée et, à défaut, y sera défavorable.

Article 14 bis

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – J'ai expliqué ce matin, en séance, pourquoi la commission avait maintenu à 16 ans l'âge du consentement au traitement de données pour les mineurs, tout en demandant un véritable débat en vue de l'instauration d'un régime protecteur des mineurs. Demande de retrait ou avis défavorable aux amendements n^{os} 7 rectifié, 9 rectifié *bis* et 8 rectifié, qui sont partiellement satisfaits.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} 7 rectifié, 9 rectifié bis et 8 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Article 16 A

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L'amendement n° 12 revient sur le report de deux ans de l'entrée en vigueur de l'action de groupe en réparation des préjudices matériels et moraux subis en matière de données personnelles. Notre commission a voulu ce report pour protéger les petites entreprises et les collectivités territoriales, inquiètes de ne pas pouvoir mettre en œuvre le règlement général sur la protection des données au 25 mai 2018. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 12 et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L'amendement n° 13 supprime l'agrément préalable des associations habilitées à introduire une action de groupe en matière de données personnelles, alors que cet agrément est requis en matière de consommation, d'environnement et de santé. Pourquoi une telle différence de traitement ? Néanmoins, la loi apporte déjà des garde-fous, et il s'agissait d'un point susceptible de faire l'objet d'un compromis entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Sagesse.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 13.

Article 19

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 19 qui supprime l'autorisation préalable pour les fichiers en matière pénale. C'est totalement contraire à la position de la commission.

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

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Avis également défavorable à l'amendement n° 20, qui supprime l'encadrement des délais de réponse aux demandes de rectification et d'effacement de données.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 20.

Article 23

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – L'amendement n° 22 est contraire à la position de la commission ; avis défavorable.

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

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – C'est aussi le cas de l'amendement n° 21. Même avis.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 21.

Article 24

Mme Sophie Joissains, rapporteur. – Retrait de l'amendement n° 14.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 14 et, à défaut, y sera défavorable.

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

Auteur	N°	Sort de l'amendement
Titre IV Habilitation à améliorer l'intelligibilité de la législation applicable à la protection des données (Division et intitulé supprimés)		
Mme JOISSAINS	23	Adopté

La commission donne les avis suivants :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} Missions et outils de la Commission nationale de l'informatique et des libertés		
M. MALHURET	5 rect. bis	Demande de retrait
M. de BELENET	16	Défavorable
M. DURAIN	10	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 2 Compétences des personnalités qualifiées nommées par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat		
M. MALHURET	2	Demande de retrait
M. MALHURET	3	Demande de retrait
Article 2 bis Délégation de certaines missions et publicité de l'ordre du jour des réunions plénières de la CNIL		
M. DURAIN	11	Sagesse
Article 7 Traitement des données personnelles dites « sensibles »		
M. MALHURET	6 rect. bis	Demande de retrait
Article 10 bis Incitation au chiffrement pour remplir l'obligation de sécurité à laquelle sont tenus les responsables de traitement de données personnelles		
M. de BELENET	17	Défavorable
Article 11 Traitements de données relatives aux condamnations pénales, aux infractions ou mesures de sûreté		
M. de BELENET	18	Défavorable
Article 13 Données de santé		
M. de BELENET	15	Défavorable
Article 14 Décisions prises sur le fondement d'algorithmes		
Motion		
M. OUZOULIAS	1 rect.	Demande de retrait
Article 14 bis Transparence du traitement des données scolaires		
M. MALHURET	7 rect.	Demande de retrait
M. MALHURET	9 rect. bis	Demande de retrait
M. MALHURET	8 rect.	Demande de retrait
Article 16 A Action de groupe en réparation		
M. DURAIN	12	Demande de retrait
M. DURAIN	13	Sagesse

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 19 Traitements de données à caractère personnel en matière pénale		
M. de BELENET	19	Défavorable
M. de BELENET	20	Défavorable
Article 23 Dotation communale et intercommunale pour la protection des données à caractère personnel		
M. de BELENET	22	Défavorable
M. de BELENET	21	Défavorable
Article 24 Entrée en vigueur		
M. DURAIN	14	Demande de retrait

La réunion est close à 14 h 15.

COMMISSION MIXTE PARITAIRE**Mercredi 18 avril 2018****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 13 h 15.***Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen**

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen s'est réunie au Sénat le mercredi 18 avril 2018.

Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau, constitué de M. Philippe Bas, sénateur, président, de Mme Yaël Braun-Pivet, députée, vice-présidente, de M. Alain Richard, sénateur, rapporteur pour le Sénat, et de M. Alain Tourret, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Philippe Bas, président. – J'ai le plaisir de vous accueillir au Sénat pour cette commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen. Je laisse la parole aux rapporteurs pour qu'ils nous présentent leurs travaux.

M. Alain Tourret, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Un rapprochement des points de vue entre nos deux assemblées a déjà eu lieu au cours de la première lecture, mais quelques adaptations sont encore nécessaires pour parvenir à un texte commun ; je ne doute pas que nous y parviendrons à l'occasion de cette commission mixte paritaire.

Ce projet de loi crée une circonscription unique pour l'élection des représentants français au Parlement européen, alors qu'il y en avait huit depuis 2003. Certains proposaient treize circonscriptions, mais l'article 1^{er} a été voté conforme par nos deux assemblées, ce qui me satisfait car il constitue l'essentiel du texte.

Sur les autres articles, vos deux rapporteurs vous proposeront des rédactions sur lesquelles, je l'espère, nous nous accorderons. Car un texte sur une question électorale est une loi de la démocratie ; approuvée par les deux chambres du Parlement, elle n'en a que plus de force.

M. Alain Richard, rapporteur pour le Sénat. – Nous nous sommes accordés sur des rédactions partagées avec le rapporteur pour l'Assemblée nationale, ce qui semble de bon augure pour la réussite de la commission mixte paritaire.

Nous aurons probablement un débat sur l'article 7 en ce qui concerne la disposition relative à l'éventuelle élection des représentants au Parlement européen sur des listes transnationales au sein d'une circonscription européenne.

Article 2

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

Article 2 bis

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

Article 3 bis

L'article 3 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 4

L'article 4 est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Article 5

L'article 5 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 6

M. Philippe Bas, président. – Je vous propose de réserver l'examen de l'article 6, dont la rédaction dépendra de l'adoption, ou non, d'une proposition de rédaction du rapporteur pour l'Assemblée nationale à l'article 7.

L'examen de l'article 6 est réservé.

Article 7

M. Philippe Bas, président. – L'article 7 porte sur les modalités d'entrée en vigueur du projet de loi. Le Sénat a supprimé la mention de la création éventuelle d'une circonscription paneuropéenne pour l'élection des représentants au Parlement européen.

M. Alain Tourret, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Ma proposition de rédaction n° 2 rétablit la rédaction suivante :

« La présente loi entre en vigueur au lendemain de sa publication au Journal officiel de la République française, sans préjudice de l'application des dispositions prises par les autorités compétentes de l'Union européenne organisant, le cas échéant, l'élection de représentants au Parlement européen sur des listes transnationales au sein d'une circonscription européenne. »

« Toutefois, l'article 6 entre en vigueur à l'occasion du prochain renouvellement général du Parlement européen. »

La rédaction votée par l'Assemblée nationale en première lecture précise que l'entrée en vigueur du projet de loi s'opère « *sans préjudice de l'application des dispositions prises par les autorités compétentes de l'Union organisant, le cas échéant, l'élection de représentants au Parlement européen sur des listes transnationales au sein d'une circonscription européenne* ».

Cette disposition a été supprimée par le Sénat. Pourtant, même si la création d'une circonscription européenne n'aboutira pas dès 2019, une telle perspective a d'importantes vertus, pour mobiliser les électeurs et favoriser un lien plus direct entre le scrutin et la désignation du président de la Commission européenne.

Je propose donc de rétablir le texte voté par les députés, tout en prévoyant l'entrée en vigueur immédiate de la présente loi.

Je suis un européen convaincu, nous le sommes tous ici, comme l'étaient aussi le général de Gaulle ou François Mitterrand. Or la citoyenneté européenne, ce sentiment d'appartenir à un grand ensemble européen, passe par la possibilité de former des listes électorales transnationales dans une circonscription européenne : nous pourrions imaginer, dans l'avenir, répartir ainsi une partie des sièges laissés vacants par le « *Brexit* ».

M. Alain Richard, rapporteur pour le Sénat. – Compte tenu de la position prise par le Sénat sur ce point, j'ai laissé mon collègue rapporteur pour l'Assemblée nationale présenter seul la proposition de rédaction n° 2.

Partagé sur le fond, le Sénat a préféré refuser d'inscrire dans le projet de loi une disposition sans portée normative. Je comprends toutefois la démarche de M. Alain Tourret et son importance politique.

M. Jean-Yves Leconte. – J'y suis pour ma part très favorable. Cette rédaction, certes non normative, va dans la bonne direction. Ce n'est pas la Nation française qui envoie des représentants au Parlement européen, mais les citoyens européens vivant sur le territoire français.

Nous regrettons d'ailleurs que ne soit pas inscrit dans le projet de loi le principe des « *Spitzenkandidaten* », ou « *candidats tête de liste* », qui permet d'établir un lien entre les élections européennes et la désignation du président de la Commission européenne. L'initiative du Parti socialiste européen (PSE) lors des élections européennes de 2014 était bonne : elle visait à susciter un vrai débat européen, dans la transparence, sur le choix du président de la Commission.

Le Sénat a adopté le 16 avril 2016 une résolution, présentée à la commission des affaires européennes par Mme Fabienne Keller et moi-même, tendant à promouvoir l'idée d'une circonscription européenne commune pour les citoyens de l'Union résidant dans des pays tiers. Notre Haute Assemblée à cette occasion s'est prononcée favorablement au principe de listes de candidats transnationales.

M. Didier Marie. – Dans l'absolu, nous souhaiterions des listes transnationales, en cohérence avec le périmètre dans lequel sont désignés les parlementaires européens. Le Président de la République tente de convaincre ses partenaires européens, l'entreprise est ardue, mais envoyer un signal en ce sens est utile : je suis par conséquent favorable à la proposition n° 2 du rapporteur pour l'Assemblée nationale.

M. Philippe Bonhecarrère. – J’y suis moi aussi très favorable, à titre personnel ; cette disposition aurait une réelle force politique.

Nous sommes là au cœur d’une conviction quasi-génétique pour les centristes, même si notre approche de la construction européenne a évolué dans le temps.

Nous souhaitons que l’Europe se consolide dans le cadre d’une souveraineté partagée.

La commission des lois du Sénat a adopté une position contraire, considérant que cette disposition n’avait pas de portée normative. Je m’abstiendrai donc sur ce vote, tout en souhaitant voir aboutir cette proposition de rédaction de M. Alain Tourret...

M. Pierre-Henri Dumont, député. – Je salue la sagesse du Sénat qui a supprimé l’article 7 du projet de loi.

À l’Assemblée nationale, le groupe Les Républicains et plus largement l’opposition ont combattu cette idée de circonscription paneuropéenne. Le débat a été tranché au niveau européen pour les prochaines élections et le Président de la République française est isolé sur cette question.

En outre, la disposition est dépourvue de portée normative et nous ne sommes pas partisans de lois bavardes. Si les chefs d’État se ralliaient dans le futur à cette idée, il faudrait de toute façon revoir la loi française. Nul besoin, donc, d’inscrire des dispositions dans le présent texte. Nous voterons contre la proposition de rédaction n° 2.

M. Vincent Bru. – Je salue pour ma part la sagesse de l’Assemblée nationale et, au nom du groupe Modem, l’engagement du chef de l’État sur cette question. Nous avons soutenu la rédaction adoptée par les députés. J’espère que cette sagesse sera partagée par la commission mixte paritaire.

M. Philippe Bas, président. – En l’état, cette idée d’une circonscription paneuropéenne ne devrait pas prospérer car elle ne suscite guère d’enthousiasme au sein de l’Union européenne.

Je comprends la volonté de nos collègues d’inscrire cette mention dans le projet de loi, pour montrer qu’ils ne renoncent pas.

Je rappelle toutefois que la disposition proposée par la proposition de rédaction n° 2 est dépourvue de toute portée normative, comme l’indique son texte même. Or nos commissions des lois sont les gardiennes de la qualité des textes législatifs. Je crois d’ailleurs comprendre que le Gouvernement souhaite encourager cette volonté à l’occasion de la prochaine réforme institutionnelle.

La proposition de rédaction n° 2 est adoptée.

L’article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 6 (précédemment réservé)

M. Philippe Bas, président. – La proposition de rédaction n° 1 de M. Alain Tourret vise à tirer les conséquences du vote de la commission mixte paritaire sur l'article 7.

La proposition n° 1 est adoptée.

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

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen.

La réunion est close à 13 h 25.

Jeudi 19 avril 2018

- Présidence de M. Patrick HETZEL, président -

La réunion est ouverte à 8 h 31.

Commission mixte paritaire 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 (sera publié ultérieurement)

Ce compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 9 h 07.

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

Mercredi 28 mars 2018

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

La réunion est ouverte à 16 h 05.

Audition de M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces du ministère de la justice, de Mme Béatrice Bossard, sous-directrice de la justice pénale générale et de Mme Marie-Céline Lawrysz, chef du bureau de la police judiciaire

M. Michel Boutant, président. – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux par l'audition de M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces, qui est accompagné par Mme Béatrice Bossard, sous-directrice de la justice pénale générale et par Mme Marie-Céline Lawrysz, chef du bureau de la police judiciaire.

Notre commission d'enquête a pu constater, au cours de ses travaux, que les difficultés que les forces de l'ordre rencontrent dans la mise en œuvre de la procédure pénale, sous la direction du parquet, entrent pour une part non négligeable dans le malaise qu'elles expriment actuellement. Nous avons déjà entendu à ce sujet MM. Beaume et Natali, les auteurs du rapport consacré à la réforme de la procédure pénale au sein des chantiers de la justice.

Certaines des pistes qu'ils nous ont présentées nous ont paru intéressantes mais nous ne sommes pas sûrs qu'elles soient suffisantes pour engager le changement nécessaire. Les membres de la commission d'enquête souhaiteront donc vous interroger pour approfondir ce sujet.

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié. 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. Rémy Heitz, Mme Béatrice Bossard et Mme Marie-Céline Lawrysz prêtent serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Cette audition a lieu le jour de l'hommage au lieutenant-colonel Arnaud Beltrame et de la marche en hommage à Mireille Knoll. Notre commission d'enquête a été instituée à la suite des suicides qui ont frappé la police et la gendarmerie. L'expression de colère parmi les forces de l'ordre a surpris presque tout le monde. J'avoue pourtant que nous n'en avons pas été surpris, vu les difficultés auxquelles sont confrontés les gendarmes et les policiers dans l'exercice de leurs missions, avec des exigences de plus en plus lourdes, tant de la part des citoyens que de l'État, dans un contexte de menace terroriste élevé, avec des moyens qui ont été sans cesse réduits depuis des années. Nous avons pu mesurer sur le terrain l'étendue de ces difficultés. Nos forces de l'ordre doivent faire face à un risque d'agression physique élevé car certaines franges

populations sont très violentes. Les agents ont le sentiment de ne pas être soutenus ni par le pouvoir politique, ni par leur hiérarchie, ni par la justice et les magistrats. Il n'est pas étonnant dès lors que beaucoup se posent la question de savoir si la prise de risque qu'implique leur métier en vaut la peine.

Cette situation soulève aussi la question du fonctionnement de toute la chaîne pénale. Au moment où l'on demande aux policiers et aux gendarmes de renouer avec le contact avec la population, on constate qu'ils doivent passer les deux tiers de leur temps en actes de procédures. Il n'en va pas de même dans les autres pays. Libérer le temps des policiers devient impératif. Pour cela il importe de simplifier le code de procédure pénale. Le gouvernement a dévoilé les grands axes de la réforme de la Justice. Il est notamment prévu de « simplifier les régimes procéduraux et les seuils prévus dans le code de procédure pénale pour rendre les enquêtes plus efficaces ». Pourriez-vous nous détailler le contenu de cette proposition et ses conséquences directes pour les enquêteurs ? Comment comptez-vous alléger la charge procédurale qui pèse sur les agents ?

MM. Jacques Beaume et Frank Natali ont fait des propositions, dans le cadre des chantiers de la justice, qui étaient en retrait par rapport aux attentes des forces de l'ordre et qui n'ont, semble-t-il, pas toutes été reprises par le ministère. L'oralisation de certains actes ne serait pas possible sans porter atteintes aux droits de la défense. Qu'en pensez-vous ? Les agents passent une grande partie de leur temps à transcrire des actes de procédure. Cette transcription ne serait pourtant pas nécessaire si l'on utilisait la vidéo. Cette proposition n'a pas été reprise par le ministère. Il y avait là une immense attente des forces de l'ordre qui semble en passe d'être déçue.

Que pensez-vous aussi d'une extension des pouvoirs de police judiciaire des agents de police municipale ? Parmi les charges indues dénoncées par les policiers, il y a les actes de procédure liés à leur intervention lors de certaines interventions réalisées par la police municipale, par exemple en cas de constatation d'une infraction passible d'une contravention mais non d'une amende forfaitaire. Ainsi pour verbaliser des jeunes faisant du tapage nocturne, il faut demander aux policiers nationaux d'entendre les parents des enfants. C'est le type de procédure que les policiers municipaux pourraient réaliser. Les syndicats des policiers nationaux, auparavant très hostiles à cette réforme, conviennent aussi désormais qu'il serait possible d'augmenter les prérogatives des polices municipales dans le code de la route : il conviendrait de formaliser dans la loi que tout agent qui met en œuvre une prérogative de police judiciaire le fait sous autorité du procureur et de l'officier de police judiciaire compétent. Cela se passe déjà comme cela dans la pratique. Cela déchargerait les policiers de charges indues, tout en revalorisant les missions des policiers municipaux qui ont parfois le sentiment de souffrir d'un manque de considération.

M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces. – Depuis ma prise de fonction en août dernier, nous avons beaucoup travaillé sur la simplification de la procédure pénale. La garde des Sceaux a lancé une vaste consultation, dont les chefs de file étaient MM. Jacques Beaume et Frank Natali. Nous avons fait une synthèse de ces travaux et rédigé un projet de loi de réforme de la Justice. Celui-ci est en cours d'examen par le Conseil d'État et sera transmis bientôt au Parlement. Le volet pénal représente la moitié de ce texte. Nous avons entendu les policiers, les gendarmes, les magistrats. Nous faisons le même constat que vous, celui d'un certain découragement des enquêteurs devant l'accumulation des contraintes et des formalités procédurales. Chacun doit pouvoir se concentrer sur son cœur de métier sans être accaparé par des tâches indues. Le mot « confiance » est revenu souvent. Les enquêteurs souhaitent améliorer la relation de confiance au sein de la chaîne pénale afin que

les relations deviennent plus fluides, moins complexes. Les parquets nous ont aussi fait état d'un manque d'attractivité car les permanences constituent une lourde contrainte. Nous avons lancé une réflexion à ce sujet.

Il nous était donc demandé d'améliorer les conditions de travail de chacun, ce qui n'était pas simple car le temps qui nous était imparti était limité. Beaucoup plaidaient pour une réécriture totale du code de procédure pénale, qui date de 1958, qui est devenu peu lisible et dont la structure est complexe. Les techniques d'enquête ont évolué pour suivre l'évolution de la délinquance. Notre réglementation a suivi, par accumulation de strates successives, et la norme s'est ajoutée à la norme.

Il était inconcevable dans un délai aussi court de réécrire le code de procédure pénale. Nous avons travaillé sur la base des propositions du rapport de MM. Beaume et Natali, dont nous avons repris les deux-tiers, ou des propositions des juridictions...

M. François Grosdidier, rapporteur. – Selon les gendarmes, vous n'auriez repris que 10% de leurs propositions !

M. Rémy Heitz. – On a repris beaucoup plus que cela. La concertation avec le ministère de l'Intérieur a été excellente. Nous avons travaillé main dans la main avec les policiers et les gendarmes. On a aussi constaté que beaucoup de mesures de simplification avaient déjà été prises mais qu'elles n'étaient pas encore appliquées, comme, par exemple, les mesures simplifiant la restitution procédurale des gardes à vue de la loi du 3 juin 2016.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Pourquoi ? Est-ce dû à un manque de formation ?

M. Rémy Heitz. – C'est plus largement dû à un problème général d'inflation des normes. Il faut du temps pour appliquer une nouvelle loi. Il faut aussi adapter les logiciels. On constate aussi des aspirations paradoxales : l'aspiration au changement cohabite avec un certain conservatisme car chacun est habitué à certaines procédures. Le projet de loi sur la réforme de la Justice constitue une boîte à outils qui comporte beaucoup de mesures pour simplifier le travail des magistrats et des enquêteurs à tous les stades de la procédure. Nous avons voulu harmoniser les régimes procéduraux et les seuils. Les seuils ne sont en effet pas les mêmes pour tous les actes d'enquête. La géolocalisation, par exemple, est possible pour les atteintes aux personnes quand la peine encourue est de trois ans, mais elle n'est possible, en cas d'atteinte aux biens, que si la peine encourue est de cinq ans. C'est compliqué pour les enquêteurs ! Nous avons un seuil unique de trois ans, alors que MM. Beaume et Natali proposaient cinq ans. Toute une série de possibilités seront ainsi offertes aux magistrats comme aux enquêteurs avec ce seuil unique. Il est vrai que cela accroît parfois les exigences : ainsi les interceptions téléphoniques qui étaient possibles si la peine encourue était de deux ans le seront désormais à partir de trois ans. Nous avons voulu en effet rédiger un texte équilibré qui renforce la protection des libertés. Toutefois, si l'interception est diligentée sur la ligne d'une personne victime d'appels malveillants, ce seuil ne joue pas.

Ce texte donne aux officiers de police judiciaire et aux agents de police judiciaire plus de liberté. Ils pourront ainsi adresser directement des réquisitions aux organismes publics, sans autorisation du parquet, si cela n'entraîne pas de coûts trop importants des frais de justice. L'autorisation du parquet, qui était systématiquement accordée dans les faits, visait à contenir les frais de justice. Les enquêteurs n'auront plus à demander toute une série d'autorisations. L'excès de formalisme nuit aux garanties essentielles car cela détourne les

policiers et les procureurs de l'enquête et du contrôle de l'enquête. Un enquêteur n'aura plus à demander une autorisation pour sortir de son ressort. Un avis au parquet suffira. De même, le médecin légiste pourra effectuer des prélèvements lors d'une autopsie sans la présence d'un officier de police judiciaire. Les agents de police judiciaire pourront réaliser des dépistages d'alcoolémie au bord de la route sans la présence d'un officier de police judiciaire. Une prise de sang la présence pourra être effectuée en présence d'une infirmière, la présence d'un médecin ne sera plus obligatoire. Je ne cite que quelques exemples. Ce texte n'est pas le grand-soir de la politique pénale mais comporte une série de mesures qui simplifieront la vie des enquêteurs, des magistrats et des parquets.

Toutefois la voie est étroite car le formalisme est souvent justifié par la protection des libertés fondamentales. Ainsi il est difficile de modifier le régime de la garde à vue car celui-ci est largement défini par des directives européennes, que nous n'avons pas surtransposées, contrairement à ce que l'on entend parfois. Ainsi la présence d'un avocat lors de la garde à vue est prévue par une directive européenne et nous ne pouvons revenir sur ce point. Ces limites expliquent un peu la frustration des policiers et des gendarmes qui auraient aimé que l'on aille plus loin.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ils sont épuisés par la transcription systématique de nombreuses pages de procédure. Cela pose la question de l'oralisation des procédures.

M. Rémy Heitz. – Nous avons tenu compte des possibilités ouvertes par les nouvelles technologies. Il sera ainsi possible de déposer une plainte en ligne. Nous réfléchissons avec le ministère de l'Intérieur à un projet de procédure pénale numérique unique avec une dématérialisation dès l'origine des procédures permettant de transférer les actes entre tous les acteurs beaucoup plus facilement. L'oralisation est une fausse bonne idée. Les actes d'une procédure pénale sont destinés à circuler au gré de l'enquête entre les enquêteurs, le parquet, les magistrats. Comment exploiter des documents audiovisuels ?

M. François Grosdidier, rapporteur. – Mais ces documents se partagent facilement !

M. Rémy Heitz. – Un clic suffit pour les envoyer en effet, mais comment les magistrats ou les enquêteurs pourront-ils retrouver une phrase ou une donnée ? Actuellement avec les moteurs de recherche c'est très simple dans des documents numériques. À l'inverse, il est très difficile d'exploiter une procédure oralisée. Les policiers et les gendarmes l'ont reconnu, tout comme d'ailleurs M. Beaume ou M. Jacquet, procureur à Rennes, qui défendaient cette idée. Les actes d'une procédure sont en effet destinés à être lus, sous quelque format que ce soit. Le projet de procédure numérique prévoit une procédure avec des pièces jointes numérisées : ainsi une audition filmée pourra être transmise par un simple lien hypertexte. De même, certaines phases de procédure pourront sans doute être oralisées par la suite : ainsi, pour les notifications de droits en garde à vue, un renvoi dans le procès-verbal à la bande audiovisuelle semble suffisant. En revanche les documents de fond ne peuvent être exploités que par écrit.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ne serait-il pas possible de décider de la transcription éventuelle à un stade ultérieure de l'enquête, en fonction de l'intérêt des éléments ? Les policiers considèrent que 80 % de ce qu'ils rédigent dans les procédures n'est pas lu, ou du moins suivi d'effet !

M. Rémy Heitz. – Ayant exercé en juridiction longtemps, je sais que ce n'est pas le cas. Même si certains procès-verbaux sont standardisés, le magistrat est obligé de lire les pièces du dossier attentivement s'il veut le comprendre.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Même si cela donne lieu à un classement sans suites ?

M. Rémy Heitz. – Oui. D'autres mesures de simplification concernent aussi les magistrats du siège ou du parquet. Le texte prévoit aussi une expérimentation d'un tribunal criminel départemental qui devrait permettre de juger les affaires en assises plus rapidement. L'idée est bien de rendre la procédure pénale plus fluide et plus efficace. Le pouvoir des enquêteurs pour l'exécution des mandats de recherche ou des ordres de comparution du parquet sera accru.

L'augmentation des pouvoirs des polices municipales est un sujet récurrent. Sur ce point, je souhaite que les procureurs soient bien associés à la répartition des compétences telle qu'elle s'effectue à travers les conventions locales. On pourra ainsi prévoir les missions que la police municipale pourra effectuer en matière de police judiciaire et fixer les limites de son intervention.

Aujourd'hui, la dépenalisation des infractions au stationnement va entraîner une moindre mobilisation des policiers municipaux qui dégagera une marge de progression. Il sera possible de leur conférer des prérogatives supplémentaires, à condition de veiller à ce que le niveau de recrutement et de formation soit harmonisé vers le haut. Il a déjà augmenté, et les policiers municipaux peuvent valablement intervenir sur certaines infractions.

Reste une question à traiter en lien avec la forfaitisation, de plus en plus répandue, et de l'utilisation qu'ils pourront faire de ces nouveaux outils. Il reste des progrès à accomplir.

Nous avons la volonté de réformer et de simplifier, dans le respect de nos engagements et des principes constitutionnels, afin d'envoyer un message positif aux forces de sécurité intérieure, car nous souffrons que des policiers et des gendarmes, dans une moindre mesure, fuient le travail de police judiciaire et tendent à préférer les filières administratives ou de maintien de l'ordre.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La crise des vocations des officiers de police judiciaire touche la police, plus que la gendarmerie, sans même parler des OPJ qui rendent leurs habilitations à l'Office Central pour la Répression du Trafic Illicite des Stupéfiants (OCRTIS) !

M. Rémy Heitz. – Ce problème est très spécifique.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Certes, mais il faudrait sans doute enfin établir une doctrine entre le parquet et la police, qui survive au changement de magistrat.

M. Rémy Heitz. – Nous avons créé un groupe de travail à la Chancellerie pour réfléchir aux questions relatives aux livraisons surveillées et au statut des informateurs, qui n'est pas clair dans nos textes. Ce type d'affaires doit être mieux suivi par la justice.

Notre texte prévoit aussi une simplification de l'enquête sous pseudonyme, menée par des cyberpatrouilleurs sur internet, chargés de dévoiler des comportements infractionnistes, tels que de la pédopornographie ou du trafic de stupéfiants. Nous avons

clarifié ce régime, ainsi que les techniques spéciales d'enquêtes : *IMSI-catcher*, captation de données informatiques, sonorisation et captation d'images. Ces trois techniques obéissent aujourd'hui toutes à des régimes différents, nous avons commencé à harmoniser les délais et les procédures.

Mme Brigitte Lherbier. – Je suis universitaire et je dirigeais il y a peu l'Institut d'études judiciaires, qui prépare aux concours de commissaire et de magistrat. J'ai constaté un curieux phénomène : nous avons devant nous des étudiants très désireux de passer ces concours pour travailler dans le judiciaire. Pourtant, quelques années après, quand nous les retrouvons, ils souhaitent s'orienter vers des voies plus tranquilles. Les métiers du judiciaire sont lourds, disent-ils, et nous sommes ciblés, alors que d'autres secteurs plus calmes sont aussi avantageux en termes de carrière.

Comment expliquer un tel changement entre vingt-cinq et trente ans ? Ne peut-on pas envisager de valoriser dans le déroulement de carrière les métiers de terrain par rapport aux affectations plus tranquilles ? Cela aurait un effet incitatif envers des jeunes gens qui avaient la vocation du judiciaire.

S'agissant des plaintes en ligne, j'ai été adjointe à la sécurité de Tourcoing. Les citoyens venaient me voir pour me raconter ce qu'ils avaient enduré. Les plaintes en ligne sont nécessaires, mais qu'en est-il alors de la nécessaire dimension humaine ? Il est important également d'écouter les gens pour entendre ce qu'ils ont subi.

M. Alain Cazabonne. – Vous avez parlé de deux ans, trois ans ou cinq ans en matière de captation et de géolocalisation, de quoi s'agissait-il ?

M. Rémy Heitz. – La possibilité de recourir à ces techniques durant l'enquête dépend de la peine encourue.

M. Vincent Capo-Canellas. – Vous avez évoqué la possibilité d'utiliser la police municipale dans le temps libéré par les nouvelles dispositions de contrôle du stationnement. Les policiers municipaux peuvent observer le terrain et faire remonter des informations, ils ont parfois noué le contact sur le terrain et peuvent donc effectuer un peu de collecte de renseignement. Quelle perspective d'évolution de leurs missions envisagez-vous ? Il faut garder à l'esprit l'hétérogénéité qui règne au sein du corps des polices municipales.

M. Rémy Heitz. – S'agissant, d'abord, de la crise des vocations dans les métiers du judiciaire, nous en faisons également le constat que vous, madame la sénatrice, et nous la déplorons. Beaucoup de policiers et de gendarmes se détournent de la voie judiciaire. Les policiers ont accès à des fonctions très diverses et les unités de maintien de l'ordre recrutent beaucoup. Les magistrats disposent de moins d'options, mais ce mouvement se produit entre le parquet et le siège.

Il est difficile d'avancer une seule explication à ce phénomène, mais les conditions de travail jouent un rôle. Le travail judiciaire impose beaucoup d'obligations et d'astreintes, le travail se fait dans une course permanente contre le temps, avec des durées encadrées, des délais de flagrance, par exemple, etc. Nous allons préparer des adaptations sur ces différents points. Ces contraintes créent, à la longue, de la fatigue et du découragement.

D'autres facteurs entrent en jeu : la pression médiatique, la critique facile dans les médias, le niveau d'exigence des citoyens, des victimes comme des auteurs, qui demandent des

actes. Nous recevons nous-mêmes des courriers qui nous donnent le sentiment que nous ne faisons jamais assez bien. Il en va de même dans les parquets.

Mme Brigitte Lherbier. – Peut-on envisager que ces éléments soient pris en compte dans l'évolution des carrières ?

M. Rémy Heitz. – J'aimerais qu'il en soit ainsi, mais, s'agissant des forces de sécurité intérieure, je ne suis pas habilité à vous répondre, car cela ne relève pas de ma compétence.

En ce qui concerne les magistrats, le sujet est sur la table, une mission a été confiée à l'inspection sur l'attractivité. Les magistrats sortant de l'école sont affectés au parquet ou au siège, et les incertitudes pesant sur le statut de magistrat du parquet jouent un rôle important. Les jeunes magistrats qui ont le choix préfèrent parfois être rejoindre rapidement le siège, qui, malgré une charge de travail importante, leur offre plus de confort en termes d'organisation et de possibilité de conciliation avec leur vie personnelle. Ces changements d'affectation des jeunes magistrats du parquet après quatre ou cinq ans nous posent une difficulté réelle. Comme président du tribunal de grande instance de Bobigny, j'ai ainsi accueilli chaque année une cohorte de jeunes parquetiers, ce qui est une source d'incompréhension avec la police et la gendarmerie, car ces magistrats ne maîtrisent pas toujours les codes nécessaires pour établir une relation de confiance avec la police. L'ENM et les chefs de juridiction doivent travailler à aplanir ce choc des cultures.

Mme Brigitte Lherbier. – Les jeunes commissaires de police se retrouvent également dans des positions très difficiles, il est curieux d'en parler plus pour les magistrats que pour les policiers !

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ressentez-vous également que la question des officiers de police judiciaire se pose de manière plus aiguë dans la police que dans la gendarmerie ? Des parquetiers nous disent qu'ils regrettent d'être contraints, parfois, de mener des enquêtes à la place des officiers de police judiciaire et de gérer en direct les agents de police judiciaire, alors que les officiers sont accaparés par d'autres tâches.

M. Rémy Heitz. – Sur cette question, la différence entre police et gendarmerie est réelle. La pression est forte sur la police, parce que les problématiques urbaines sont sans doute plus prégnantes aujourd'hui. La fonction de police judiciaire est valorisée dans la gendarmerie, et attire les gendarmes, en raison, par exemple, des efforts menés en matière de police technique et scientifique, avec le développement du plateau de Cergy et la réussite de grandes enquêtes grâce à la persévérance des gendarmes et à la mobilisation de nouveaux moyens. Les unités de police sont également très performantes et très mobilisées.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Je parlais plutôt des sûretés départementales.

M. Rémy Heitz. – Nous devons mener une réflexion afin de valoriser et de fidéliser les effectifs dans ces filières. Les grandes juridictions de la région parisienne, par exemple, souffrent d'un *turn-over* très élevé.

Pour éviter de devoir accorder des congés spéciaux ou des disponibilités aux jeunes magistrats, nous sommes conduits à faire droit à des demandes de mutation au bout de deux ans au lieu de trois, ce qui provoque une certaine instabilité qui nuit à l'instauration de la confiance.

Mme Béatrice Bossard, sous-directrice de la justice pénale générale. – Les magistrats du ministère public ont en effet parfois le sentiment de faire le travail des commissaires, cela apparaît dans les rapports qui remontent vers la direction. Nous avons tous été des magistrats du ministère public et nous l'avons nous-mêmes constaté.

Les réformes successives de la police nationale ont pu conduire à confier à la hiérarchie intermédiaire des missions de pilotage, de gouvernance, de gestion des ressources humaines, et les évolutions de carrière ont conduit des commandants fonctionnels expérimentés et très compétents vers le renseignement.

Dans les commissariats, des jeunes policiers sortant de l'école ont donc pu manquer d'un encadrement intermédiaire direct. De ce fait, leurs interlocuteurs privilégiés sont les substituts du procureur, grâce, en particulier, à la permanence téléphonique. Ces derniers sont donc mis sous pression et cela les conduit à une forme de découragement.

Nous avons échangé à ce sujet avec la Direction générale de la police nationale comme avec la Direction générale de la gendarmerie nationale et des efforts ont été faits avec, par exemple, le renforcement du rôle des directeurs départementaux adjoints de la sécurité publique. Ces mesures ont été très récemment mises en œuvre, dans la police comme dans la gendarmerie. C'est un enjeu important.

M. Rémy Heitz. – S'agissant des plaintes en ligne, le maintien d'une relation humaine est nécessaire. En la matière, le système de pré-plainte fonctionne bien, il est suivi d'un renvoi vers le service qui accueillera le plaignant en lui fixant un rendez-vous afin d'éviter une longue attente. Nous apprenons en marchant, nous commençons à créer des brigades numériques, afin de nous adapter à ces nouveaux modes.

Grâce à ces techniques, des victimes qui ne portaient pas plainte pour certains faits de vol, par exemple, parce qu'elles n'en avaient pas vraiment le temps, pourront le faire depuis leur domicile, le soir. Cela permettra d'éclairer le chiffre noir de la délinquance méconnue.

Monsieur Capocanellas, s'agissant des polices municipales, il existe des marges de progrès, mais il faut mettre en place un échange au plan local entre le procureur, le directeur départemental de la sécurité publique et les polices municipales afin d'articuler les interventions des différents acteurs. Il est également nécessaire de réfléchir à leur champ de compétence. Nous avançons vers la subsidiarité dans une logique de coproduction de la sécurité.

De même, beaucoup de sociétés privées interviennent, pour des missions de surveillance en particulier. Nous devons veiller à articuler le rôle de chacun, en étant attentifs au niveau de formation et aux missions, car on ne peut pas déléguer à n'importe qui des actes attentatoires aux libertés.

M. Jean Sol. – En quoi ce projet de loi renforcera-t-il l'attractivité des métiers d'enquêteur ? Qu'est-ce qui changera concrètement en ce qui concerne les gardes à vue ? Ces textes permettront-ils à eux seuls de permettre aux forces de l'ordre de retrouver confiance ?

M. Rémy Heitz. – Concernant la garde à vue, les marges d'évolution sont très limitées, compte tenu de nos engagements conventionnels. Nous avons prévu d'accorder au procureur la possibilité de dispenser l'OPJ de présentation de la personne pour obtenir une

prolongation de garde à vue, car cela introduit une coupure perturbante dans les investigations, notamment pour ce qui concerne des gardes à vue longues. Il ne s'agit pas d'une révolution, mais cette mesure répond à une demande, et sera incluse dans le projet de loi de programmation pour la justice.

Cela contribuera à renforcer l'attractivité des carrières judiciaires, mais d'autres avancées seront également nécessaires concernant le confort de vie, la pression subie, etc. La seule procédure pénale ne suffira pas à répondre à cette question, mais constituera un pan d'un plan global de renforcement de l'attractivité et d'amélioration de la relation de confiance entre enquêteurs et magistrats, laquelle doit être au cœur de l'enquête. Nous devons la retrouver au sein de toute la communauté judiciaire, y compris avec les avocats. Elle doit unir tous les acteurs de la chaîne pénale.

La réunion est close à 17 h 15.

Mardi 10 avril 2018

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

La réunion est ouverte à 14 h 10

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

M. Michel Boutant, président. – Nous poursuivons nos travaux avec l'audition de Mme Gaëlle Encrenaz, docteure en épidémiologie, et M. Alain Miras, médecin-conseil national du Fonds de garantie, médecin légiste, expert judiciaire agréé près la Cour de cassation.

Notre commission d'enquête s'efforce d'analyser et de comprendre les causes du mal-être qui semble actuellement prévaloir au sein des forces de sécurité intérieure. Pour cela, il nous est d'abord nécessaire d'acquérir une vision objective de la situation, en particulier en ce qui concerne les suicides au sein de la police et de la gendarmerie nationale. Ayant participé à l'étude épidémiologique sur les suicides au sein de la police nationale entre 2005 et 2009, vous pourrez nous expliquer les conditions nécessaires pour garantir le caractère scientifique d'une telle enquête, mais aussi la portée et les limites des résultats que vous avez obtenus.

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 à votre tour, à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité. Levez la main droite et dites : « Je le jure. ».

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Gaëlle Encrenaz et M. Alain Miras prêtent serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Je me permettrai d'engager la discussion à travers cinq questions.

Pouvez-vous nous dresser un panorama actualisé du taux de suicide observé dans la police nationale et des différences observées par rapport au reste de la population et à d'autres institutions comparables comme la gendarmerie nationale, les armées ou certaines entreprises privées ? L'étude de l'INSERM de 2010, à laquelle vous avez contribué, avait conclu que le risque de suicide dans la police était supérieur de 36 % à celui du reste de la population.

Dans quelle mesure la prévalence du suicide chez les policiers est-elle due à des éléments propres à cette institution ? Avez-vous identifié des biais statistiques ? La police nationale est en effet principalement composée d'hommes appartenant à une tranche d'âge pour laquelle le taux de suicide est le plus important dans la population générale, et ses agents ont accès à leur arme de service, y compris en dehors du service depuis le drame de Magnanville.

Quels sont les éléments propres à la police nationale favorisant les suicides – risques psychosociaux propres à cette institution, rapport à la violence, situation financière et matérielle souvent peu favorable, notamment pour les jeunes policiers ?

Quel regard portez-vous sur les dispositifs de lutte contre les suicides existant dans la police nationale – service de soutien psychologique opérationnel ou SSPO et « plan suicide », dont le renouvellement est actuellement en cours ?

Au-delà de l'amélioration des dispositifs existants et proposés, pensez-vous que des évolutions plus générales au sein de la police nationale, comme le développement de la pratique du sport, une amélioration des formations ou un meilleur accompagnement des managers pourraient limiter le nombre de suicides ? Nos investigations nous conduisent à nous demander si l'esprit de corps et de cohésion qui règne au sein de la gendarmerie ne permet pas aux gendarmes de mieux résister à l'adversité que les policiers.

Mme Gaëlle Encrenaz, docteure en épidémiologie. – Je le précise d'emblée, je ne suis pas une spécialiste de la police, mais de la prévention du suicide en général et des liens entre suicide et travail.

L'enquête que vous avez citée date de 2010. Elle répondait à un appel d'offres de l'Inspection générale de la police nationale (IGPN) et n'a pas été réactualisée depuis. Elle ne porte que sur la police, et non sur la gendarmerie. Nous ne pouvons donc pas vous communiquer de chiffres plus récents.

M. Alain Miras, médecin légiste, maître de conférences des universités, expert agréé, par la Cour de cassation. – J'ai demandé à plusieurs reprises une réactualisation de cette étude, notamment à l'occasion des formations que j'ai dispensées aux élèves commissaires de l'école de police de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or. Il serait opportun de la mettre à jour, au regard des événements des trois dernières années, mais ce n'est manifestement pas une priorité.

M. Michel Boutant, président. – Les suicides sont-ils plus nombreux parmi les catégories subalternes que parmi les catégories intermédiaires ou supérieures des forces de sécurité ?

Mme Gaëlle Encrenaz. – Notre étude a révélé que le taux de suicide le plus élevé – 40,5 suicides pour 100 000 fonctionnaires – concernait les commandants de police, avec

toutefois un intervalle de confiance compris entre 24,9 et 56,1. L'interprétation des résultats sur une période de quatre ans reste en effet délicate, les effectifs du cadre étant relativement faibles et les taux pouvant connaître d'importantes variations d'une année à l'autre.

M. Michel Boutant, président. – Qu'entendez-vous exactement par « intervalle de confiance » ?

Mme Gaëlle Encrenaz. – Il s'agit d'un intervalle contenant le taux estimé avec un degré de confiance de 95 %.

M. Alain Miras. – L'intervalle est plus faible pour les gardiens de la paix, compris entre 28,1 et 38 suicides pour 100 000 agents, et les statistiques plus fiables en raison de l'effectif plus important du cadre.

Mme Gaëlle Encrenaz. – Avant de vous présenter les résultats de l'enquête de 2010, je commencerai par un rapide état des lieux.

Avec 800 000 décès par an, le suicide est la treizième cause de mortalité dans le monde. En France, on dénombrait près de 9 000 décès en 2015 – 13,9 pour 100 000 habitants, presque trois fois plus que les accidents de transport – et 200 000 tentatives de suicide environ chaque année.

Entre 60 % et 90 % des conduites suicidaires sont associées à un trouble mental, le plus souvent une dépression, et 50 % des personnes décédées par suicide avaient déjà fait une tentative.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les tentatives de suicide ne sont-elles pas largement sous-estimées ?

Mme Gaëlle Encrenaz. – Ne sont comptabilisées que les tentatives à la suite desquelles les personnes ont été en contact avec le système de santé. Beaucoup de tentatives passent sans doute inaperçues.

Outre la présence d'un trouble mental et d'une tentative de suicide antérieure, les autres facteurs associés sont l'alcool, certains traits de personnalité, le stress professionnel, le manque de soutien affectif, la survenue d'un deuil, d'une séparation, la précarité ou encore la fréquentation du milieu carcéral. Le suicide est un processus complexe qui associe de nombreux facteurs, souvent étroitement liés.

M. Michel Boutant, président. – Élu d'un canton rural, j'ai remarqué que certaines familles étaient plus touchées par le suicide que d'autres. J'ai plus particulièrement en tête quatre familles, qui ont malheureusement connu un ou deux suicides par génération. Existe-t-il une prédisposition familiale ?

Mme Gaëlle Encrenaz. – Les facteurs de risques familiaux ont été étudiés à plusieurs reprises. La composante familiale des troubles dépressifs est connue, et des études montrent que certains gènes pourraient accroître la vulnérabilité au suicide. La survenue d'un ou de plusieurs suicides dans une famille donnée constitue enfin un facteur d'apprentissage sur la manière de mettre fin à ses jours.

M. Alain Miras. – Il n'est pas rare de constater dans des familles des cas de suicide du père et du fils au même âge, dans les mêmes conditions.

Mme Gaëlle Encrenaz. – Le lien entre suicide et travail est très ambivalent, le travail étant à la fois un facteur de protection – plusieurs études montrent une corrélation entre taux de chômage et taux de suicide – mais aussi un facteur de risques. Les professions médicales, les forces de l'ordre et les agriculteurs sont traditionnellement plus touchés. Cela tient à la masculinité de ces professions, à l'accès à un moyen léthal sur le lieu de travail, en ce qui concerne les forces de l'ordre, ainsi qu'à des facteurs directement liés à l'exercice de ces professions – stress, pression psychologique, manque de marge de manœuvre...

Toutes les études nationales et internationales montrent que les forces de l'ordre ont un risque de décès par suicide plus élevé que les autres professions. C'était d'ailleurs l'une des raisons du marché public lancé par l'IGPN en 2008.

Les objectifs de notre étude étaient de comparer les données de mortalité avec celles de la population générale et de professions « similaires », d'identifier les facteurs personnels et professionnels associés au suicide, de décrire les dispositifs institutionnels et les mécanismes informels de réponse au risque suicidaire, de faire un bilan des modalités de prise en charge et, enfin, de proposer des stratégies pour le dépistage, la prévention et la prise en charge des conduites suicidaires.

S'agissant tout d'abord des éléments statistiques sur la période 1989-2009, le taux de suicide des policiers, après avoir diminué entre 1989 et 1994, a fortement augmenté jusqu'en 1996 et la création du SSPO, avant de connaître de nouveau une relative diminution.

M. François Grosdidier, rapporteur. – L'étude a-t-elle été commandée après une vague de suicides dans la police ?

Mme Gaëlle Encrenaz. – Je ne pourrai pas vous répondre précisément. Entre 1998 et 2009, on a dénombré très exactement 559 décès par suicide dans la police.

M. Alain Miras. – Il est difficile de savoir précisément pourquoi cette enquête a été commandée en 2008. En revanche, tous nos interlocuteurs institutionnels avaient tendance à s'attribuer la paternité de la demande... Globalement, les statistiques de suicides étaient stables, mais un ou deux commissaires avaient mis fin à leurs jours dans des conditions qui avaient marqué les esprits. C'est peut-être l'une des explications.

Mme Gaëlle Encrenaz. – Le taux de suicide des policiers, de 33,3 pour 100 000 entre 2005 et 2009, reste dans tous les cas supérieur à celui de la population générale. En tenant compte des différences de structures sociodémographiques par âge et sexe, on estime, comme vous l'avez souligné en introduction, monsieur le rapporteur, que le taux de suicide dans la police est supérieur de 36 % à celui de la population générale.

Le nombre de décès est un peu plus élevé chez les 51-60 ans, sans que l'écart entre les différentes tranches d'âge soit pour autant réellement significatif.

M. François Grosdidier, rapporteur. – En revanche, il semblerait que le nombre de suicides augmente sur la dernière décennie.

M. Michel Boutant, président. – L'an dernier, 51 policiers et 17 gendarmes se sont suicidés.

Mme Gaëlle Encrenaz. – Il faut aussi tenir compte de l'augmentation des effectifs.

M. Michel Boutant, président. – Certes, mais depuis le début de l'année, l'augmentation du nombre de suicides est conséquente : on compte déjà 10 suicides de gendarmes pour les trois premiers mois de 2018.

Mme Gaëlle Encrenaz. – Entre 1998 et 2009, 66% des policiers s'étant suicidés ont utilisé une arme à feu. Dans 53 % des cas, il s'agissait de leur arme de service.

Une deuxième étape de l'étude a consisté à explorer plus finement les 49 cas de suicides de policiers survenus en 2008 par la méthode de l'autopsie psychologique. Concrètement, les données disponibles sur la personne – assurance maladie, hôpital, travail – ont été analysées et des psychologues ont interrogé des personnes ayant connu le défunt – un proche, un collègue de travail ainsi que le responsable hiérarchique.

Les psychologues ont recueilli différentes données sur les événements de vie, les particularités du décès, la personnalité, le stress au travail, les diagnostics psychiatriques probables et le niveau d'agressivité puis les ont compilées dans un calendrier de « trajectoire de vie », conçu par Monique Séguin, professeure de psychologie au Québec. Un panel multidisciplinaire de 10 experts a ensuite évalué par consensus chacun des dossiers pendant 6 jours, en attribuant un « score d'adversité » de 1 à 6 pour chaque période de vie. On a généralement constaté une accumulation des difficultés au fil du temps, avant le passage à l'acte suicidaire.

Sur les 49 cas étudiés, 39 dossiers ont été jugés exploitables. Il s'agissait d'hommes à 82 %, dont l'âge moyen était de 36 ans, 50 % étant mariés ou en couple. On a estimé que des difficultés psychologiques avaient contribué au passage à l'acte dans 75 % des cas, la vie affective dans 59 % et la vie professionnelle dans 36 %. Sur les 39 personnes étudiées, 24 présentaient des troubles de l'humeur, 12 avaient déjà tenté de se suicider et 22 avaient déjà eu recours à des soins avant le passage à l'acte.

En utilisant les données des scores d'adversité déterminés par l'expertise, nous avons attribué un score pour chaque période de l'existence et, ainsi, pu mettre en évidence quatre typologies de trajectoire de vie au sein du panel étudié. La première concerne dix individus : dans le cadre d'une existence sans adversité connue, un événement isolé survient, crée une détresse et conduit à un passage à l'acte dans un délai rapproché, souvent avec une arme de service. Cette trajectoire, pour laquelle la prévention est particulièrement délicate, rassemble majoritairement des hommes et le facteur professionnel y joue un rôle déterminant. La deuxième trajectoire s'applique à onze cas ayant connu des difficultés dès l'enfance. Une consommation élevée d'alcool et des antécédents de tentative de suicide ont été également observés. La troisième trajectoire se rapproche des critères de la première, mais le passage à l'acte suicidaire y est moins rapide ; il constitue davantage l'issue à une accumulation de difficultés relevant de diverses sphères, notamment la vie affective, que la conséquence d'un événement isolé. Elle s'applique à cinq individus du panel, majoritairement des femmes. Enfin, la quatrième trajectoire, dont ressortent cinq dossiers, concerne des individus victimes d'abus et de négligences dans l'enfance. Le score d'adversité s'améliore lorsque la sphère familiale s'éloigne à l'âge adulte, mais, du fait de leur vulnérabilité, tout élément susceptible de dégrader une situation peut conduire à un suicide chez les individus concernés.

Toutes trajectoires confondues, l'ensemble des fonctionnaires ayant mis fin à leurs jours présentait les signes d'une détresse psychologique. À l'exception d'un cas, les symptômes observés permettaient d'établir un diagnostic de trouble psychiatrique, notamment de dépression. Les facteurs de vulnérabilité les plus fréquents concernaient la sphère affective

et celle des relations avec les parents, les fragilités en lien avec l'exercice du métier apparaissant de fait moindres : dans un tiers des cas, la vie professionnelle avait contribué (« beaucoup » dans 13 % des cas, « modérément » dans 23 % des dossiers) au passage à l'acte suicidaire. Il convient en outre de remarquer que la vie privée comme la vie professionnelle sont également facteurs de protection.

La détermination de quatre trajectoires de vie distinctes conduisant à un suicide réfute l'hypothèse d'un profil unique d'individu suicidaire et confirme, partant, la nécessité d'une vigilance pluridisciplinaire, du dépistage à la prise en charge. Pour les cas relevant de la première trajectoire, l'arme de service est utilisée impulsivement, par des hommes, en conséquence d'un événement de vie isolé : à rebours des exemples appartenant aux trois autres types de trajectoires, la sphère professionnelle y occupe une place prépondérante et l'accès au moyen léthal apparaît déterminant.

M. Alain Miras. – Parallèlement à l'enquête, nous avons mené une cinquantaine d'entretiens avec les acteurs de la police nationale s'agissant de la prévention du passage à l'acte, afin de disposer des éléments d'information nous permettant de décrire les modalités de gestion du phénomène suicidaire (acteurs concernés, niveau des connaissances, représentation et perception du sujet, attentes des services). Si l'ensemble des services n'a pu être contacté, nous avons néanmoins interrogé quarante-neuf personnes : chefs de service, chefs d'unité ou de brigade, partenaires sociaux, services de médecine du travail (statutaire et de prévention), auprès desquelles l'information fut difficile à obtenir au-delà de considérations générales en raison de l'opposition du secret médical, assistantes sociales, SSPO (directrice et psychologues), responsables des ressources humaines et responsables de la formation de la police nationale. Parmi les services rencontrés, nous dénombrons notamment dix ou onze syndicats, sans lesquels cette enquête n'aurait pas été menée, des CRS, le secrétariat général pour l'administration de la police (SGAP) du Rhône et la direction départementale de la sécurité publique (DDSP) de la Gironde – deux contacts facilités par mes affectations successives à Lyon et à Bordeaux –, et la sous-direction de la police technique scientifique (PTS).

La méthode retenue consistait en des entretiens non directifs retravaillés de façon à pouvoir les exploiter. Les thèmes abordés relevaient de la spécificité du métier de policier, sur laquelle l'ensemble des personnes interrogées a insisté. Le recrutement et l'affectation dans un premier poste, souvent en Ile-de-France pour des fonctionnaires d'origine majoritairement provinciale, parfois adjoints de sécurité, avant une mutation francilienne consécutive à leur succès au concours, apparaissent facteurs de déstabilisation et de vulnérabilité en ce qu'ils entraînent un déménagement, source éventuelle de déracinement et de rupture avec le milieu familial.

Parfois, les conditions de logement de ces policiers sont frustrées : certains dorment dans leur voiture ou se partagent un minuscule studio. Par ailleurs, l'exercice du métier de policier expose à la violence, physique autant que psychologique, même s'il convient, comme pour la température, de distinguer le ressenti du subi. Nos interlocuteurs ont évoqué une charge de travail croissante à effectifs constants, des affaires de plus en plus complexes, la difficulté, mêlée de fierté, à être policier en permanence et pas seulement au cours du service, ainsi qu'une pression hiérarchique et judiciaire écrasante en raison d'injonctions contradictoires et de modifications législatives itératives nécessitant des adaptations fréquentes souvent mieux connues des services du procureur que de la hiérarchie policière.

Ils ont également fait état de la stigmatisation crainte en cas d'arrêt de travail ou de retrait du port d'arme. A l'instar de l'administration pénitentiaire, les services de police sont le lieu de conflits de génération entre fonctionnaires : les supérieurs hiérarchiques peuvent y être plus jeunes que leurs troupes et mieux maîtriser certaines méthodes de travail, notamment lorsqu'elles impliquent de nouvelles technologies. Nous ont en outre été rapportés des cas de harcèlement professionnel sous différentes formes.

Les entretiens ont, par ailleurs, abordé les problématiques liées à la gestion du stress et à la prise en charge résultant de situations traumatisantes. Les relations avec les organes de presse, le rôle de réseaux sociaux sur lesquels circulent des vidéos « sauvages » de certaines interventions policières, le décalage entre la fonction sociale du policier et son image ternie auprès du public, même si celle-ci s'est nettement améliorée depuis les attentats de 2015, et l'impression de mise au pilori qui résulte des auditions administratives de policiers faisant suite à des plaintes, jugées infondées, de justiciables ont également été l'objet de nombreuses interventions.

Outre la dégradation des conditions de travail et les rapports insatisfaisants avec la population, les services interrogés ont rappelé les violences propres à l'exercice de leur métier, y compris psychologiques – je pense notamment au traumatisme que constitue l'écoute de certains enregistrements de sévices et d'actes de barbarie par la PST.

En matière de prévention des actes suicidaires, les intervenants sont multiples : au côté des assistantes sociales interviennent le SSPO pour la prise en charge psychologique, ainsi que les services de médecine statutaire et de prévention, lesquels, ne poursuivant pas les mêmes objectifs, peuvent être amenés à entretenir des relations pour le moins tendues. Nous nous sommes intéressés aux actions de prévention menées dans les commissariats et au bilan qui pouvait en être tiré. Dans ce cadre, nos interlocuteurs ont formulé diverses propositions que retrace notre enquête. Tous ont notamment insisté sur la nécessité de renforcer le dépistage et de faire la promotion des moyens d'alerte (campagnes de sensibilisation, groupe de soutien, brochures *ad hoc*, etc.), parfois méconnus des fonctionnaires. S'agissant de la prise en charge, il est proposé de développer le SSPO, de favoriser les aménagements de postes et d'améliorer la communication de la hiérarchie lorsque survient un suicide. Les avis sont partagés concernant les modalités de désarmement et le dépôt de l'arme à la fin du service, tant le sujet demeure tabou. Il est pourtant avéré qu'en Grande-Bretagne, où les policiers ne sont pas armés, leur taux de suicide est inférieur... L'absence d'arme semble toutefois dangereuse à des policiers qui, rentrant dans certains quartiers à l'issue de leur service, pourraient être reconnus et importunés. Quoi qu'il en soit, la question se pose, depuis les attentats, de manière très différente qu'au moment de notre enquête. Enfin, nos interlocuteurs ont estimé qu'un travail devait être mené sur les conditions de travail et le stress professionnel *via* notamment l'amélioration de l'image de la police auprès du public, la reprise du dialogue avec la hiérarchie et la responsabilisation des chefs de brigade et d'État-major en la matière.

Il ressort de nos entretiens que la connaissance des situations à risque (tentative de suicide, modification des habitudes, des attitudes et du comportement, difficultés personnelles, dysfonctionnements professionnels, troubles du comportement et de l'humeur) favorise le dépistage, qui pourrait, bien que cela soit complexe et coûteux, être effectué dès l'école de police par une étude de la trajectoire de vie et de la biographie des candidats et un avis systématique d'un psychiatre en cas de doute. Reste à déterminer s'il disposerait ou non d'un droit de *veto*. Le dépistage peut être réalisé par chacun et, en cela, la vigilance et la protection de l'environnement professionnel sont essentielles, même s'il apparaît que les

partenaires sociaux (80 % des policiers sont syndiqués) représentent des interlocuteurs privilégiés. L'alerte auprès d'un ou plusieurs services médico-sociaux compétents doit être facilitée et la coordination entre les acteurs améliorée. La prise en charge psychologique assurée par le SSPO semble fonctionner convenablement, mais la collaboration entre psychologues et psychiatres mérite d'être renforcée. S'agissant de la prise en charge médicale, les deux services compétents apparaissent par trop cloisonnés et le secret professionnel peu à même de faciliter l'échange d'informations.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les professionnels ont parfois une vision fort extensible du secret...

M. Alain Miras. – Cela varie selon les services. Il semblerait utile, à défaut de partager le secret professionnel, d'établir un dossier partagé entre assistantes sociales, psychologues et médecins. Une prise en charge efficace ne peut non plus faire l'impasse sur la lutte contre la stigmatisation professionnelle et médicale dont sont victimes les fonctionnaires dépistés suicidaires. Elle doit également s'attacher à combattre, au travers de campagnes d'information et de prévention, les conduites addictives que constitue la consommation d'alcool et de drogues, ces dernières étant plus difficilement détectables sauf au travers d'un dépistage capillaire.

Une réflexion doit, en outre, être menée concernant l'arme de service, dont le port représente une spécificité symbolique du métier mais qui est à l'origine de plus de la moitié des morts par suicide. Dans de très nombreux cas, l'acte est commis à l'issue d'une période de congés ou d'arrêt maladie : la reprise d'arme ne devrait pas alors être possible avant le retour effectif du policier dans son service, ce qui, dans certains dossiers, n'a pas été le cas. En outre, en cas de retrait pour des raisons médicales, l'arme ne devrait pouvoir être remise que par le supérieur hiérarchique. Quant à la procédure de retrait elle-même, souvent mal vécue, elle mériterait de faire l'objet d'actions de communication pour en faire comprendre la nécessité.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Les responsables de la police nationale que nous avons interrogés sur la question du port d'arme jusqu'au domicile du policier ont rappelé que la question avait changé d'ampleur depuis le drame de Magnanville. La direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN) s'y est montrée plus hostile, mais il est vrai que les gendarmes vivent au sein des casernes...

M. Alain Miras. – Le problème est évidemment différent pour les policiers.

M. François Grosdidier. – La suppression de l'arme est vécue comme une rétrogradation et, partant, peut aggraver le mal-être d'un individu déjà fragilisé.

M. Alain Miras. – La possession d'une arme représente évidemment un facteur de risque, mais la question n'est pas aisée : certaines femmes policières sont rassurées avec une arme dans leur sac et certaines ont évité ainsi une agression. Il serait plus facile, au nom de la prévention, de limiter le port d'arme au temps du service, mais serait-ce vraiment déterminant ? Quoi qu'il en soit, les conditions de travail et le stress professionnel, composantes essentielles de l'équilibre psychologique des fonctionnaires de police, doivent être au cœur des politiques de prévention et de dépistage.

En conclusion, notre enquête a montré que le risque de suicide dans la police nationale sur la période 2005-2009 était supérieur de 36 % à celui de la population générale, notamment en raison de la sur-suicidalité des policiers de moins de trente-six ans. En outre, la

totalité des fonctionnaires ayant mis fin à leur jours présente les signes d'une détresse psychologique ressortant, à une exception près, d'un trouble psychiatrique, majoritairement de type dépressif.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Dans la police comme dans la gendarmerie, l'équilibre psychologique du candidat constitue un critère de sélection majeur des recruteurs, tous nous l'ont affirmé. Les fonctionnaires des forces de sécurité sont censés être plus solides que la moyenne de la population.

M. Alain Miras. – Nous pouvons l'espérer. Mais qu'en est-il lorsqu'un psychologue oppose son *veto* à un recrutement ? Le candidat est-il refusé ? Il me semble que le critère psychologique n'est pas exclusif.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Je comprends que, pour les besoins de l'enquête, vous ayez eu recours à une catégorisation des trajectoires de vie, mais il me semble néanmoins que, parfois, les épreuves traversées peuvent, au contraire, rendre un individu plus combatif. Les différents facteurs de vulnérabilité sont bien exposés dans votre présentation, qui fait efficacement apparaître le rôle important joué par la sphère professionnelle, notamment les répercussions, sur la vie familiale, des horaires variables, des mutations et des difficultés de logement. La relation au travail peut, plus que la trajectoire de vie, être source de détresse. Vous avez estimé pertinent que la hiérarchie communique autour d'un suicide, mais, lors d'un déplacement dans un commissariat, il nous est apparu que de graves difficultés de communication pouvaient exister entre hiérarchie, policiers de la base et personnel administratif. Quant à l'utilisation de l'arme de service, il me semble qu'un individu qui souhaite en finir trouve un moyen d'y arriver, quel qu'il soit...

M. Alain Cazabonne. – Pour quelle raison existe-il, dans la police, une proportion plus élevée de suicides ? Est-ce dû à la facilité d'accès aux armes ? Aux conditions particulières de travail ? D'autres professions sont également victimes de ce phénomène ; récemment, un jeune élu s'est jeté d'un pont...

Mme Brigitte Lherbier. – Je m'interroge sur la toute-puissance du psychologue dans le processus de recrutement. Un étudiant de ma connaissance ayant obtenu une excellente moyenne au concours de la gendarmerie s'est ainsi vu opposer un *veto*, sans appel ni recours possible. Je fus son professeur pendant quatre ans sans remarquer aucun signe inquiétant. C'est une carrière avortée ! Qu'en pensez-vous ?

M. Michel Boutant, président. – Comment se situe la France, s'agissant du taux de suicide dans la police, par rapport aux autres pays européens ? Quelle comparaison peut-on établir avec d'autres professions, notamment du monde agricole et au sein d'Orange ?

M. Alain Miras. – Je suis expert, madame Lherbier, pas psychologue. Lors d'expertises psychiatriques, les avis peuvent diverger, à l'instar des procès d'assises où les experts peuvent se livrer à de véritables luttes. En effet, ils se fondent sur un matériau déclaratif et les accusés intelligents savent modifier leur discours en fonction des experts auxquels ils s'adressent. Le sujet du *veto* est complexe. Se fonde-t-il sur un entretien ou sur un test ? À mon sens, il est préférable d'intégrer un fonctionnaire à risque, de le surveiller et de le prendre en charge. À cet égard, la suppression du service national, où l'armée prenait soin de dépister et de soutenir les profils à risque suicidaire, est dommageable. Heureusement toutefois, les traitements médicaux se sont très largement améliorés. Dans le cas que vous nous avez présenté, votre étudiant avait-il eu affaire à un psychologue ou à un psychiatre ?

Mme Brigitte Lherbier. – C’était un psychologue.

M. Alain Miras. – Il serait préférable qu’un psychiatre, qui est médecin, soit également associé à la procédure de recrutement.

Mme Gaëlle Encrenaz. – La réponse à votre question, monsieur Cazabonne, n’est guère aisée. Les suicides policiers ressortent de la conjonction de plusieurs facteurs de risque dont, ceux, très spécifiques, liés à l’exercice de leur métier (accès à l’arme, conditions de travail, etc.).

M. Alain Cazabonne. – La pression professionnelle n’est pas moins importante dans bien des entreprises privées, où l’emploi à vie n’est pas garanti...

Mme Gaëlle Encrenaz. – Certes, mais les policiers se sentent victimes de discrimination au sein de la population.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Nous avons, depuis le début de notre commission d’enquête, eu à de multiples reprises, et récemment encore lors de notre déplacement à Coulommiers, l’occasion d’observer et de comprendre le mal être policier.

Mme Gaëlle Encrenaz. – Il est des choses fort difficiles dans la pratique de ce métier...

M. Alain Cazabonne. – Vous estimez que la mauvaise perception de la population serait une cause de ce mal être. Pourquoi, dans ce cas, les contrôleurs du fisc, dont le public a une détestable opinion, ne se suicident-ils pas plus ?

Mme Gaëlle Encrenaz. – Vous avez évoqué, madame Paimond-Pavero, l’enjeu de l’accès à une arme létale sur le lieu de travail, essentiel dans le cadre de la réflexion sur la prévention des suicides. Les études indiquent effectivement que, par exemple, lorsque la barrière d’un pont est rehaussée, le taux de suicide diminue dans la ville concernée : les individus suicidaires ne se sont pas reportés en masse vers d’autres moyens de se donner la mort. Mais cette solution ne supprime ni la détresse ni la souffrance, qui doivent être prises en charge au long de la trajectoire de vie et dans chaque sphère de celle-ci.

M. Michel Boutant, président. – Nous vous remercions.

Audition de M. Pascal Lalle, directeur central de la sécurité publique

M. Michel Boutant, président. – Nous poursuivons nos travaux avec l’audition de M. Pascal Lalle, directeur central de la sécurité publique (DCSP).

Je rappelle que nous avons déjà entendu le directeur général de la police nationale, le directeur des ressources et des compétences et le médiateur de la police nationale.

Cette audition doit nous permettre de traiter plus précisément des questions qui concernent les agents de la direction centrale de la sécurité publique (DCSP). Il s’agit de la plus importante direction active de la police nationale en effectifs, et notamment celle qui compte le plus grand nombre de gardiens de la paix. Si l’on en croit les auditions que nous avons menées jusqu’à présent, une grande partie des difficultés rencontrées par les policiers

concernent au premier chef les agents de la DCSP, qui sont « en première ligne » face à la délinquance et à l'insécurité quotidiennes.

Cette audition est ouverte à la presse. Elle fera l'objet d'un compte rendu publié. Enfin, un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13 à 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Pascal Lalle prête serment.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Notre commission d'enquête a été mise en place après la nouvelle vague de suicides qui a touché les gendarmes mais surtout les policiers. Ces derniers nous ont fait part de leur colère et de leur mal-être profond, en dehors de tout cadre syndical. Nous avons auditionné depuis des mois et il nous est apparu que leurs difficultés étaient dues à plusieurs facteurs : sous-investissements depuis des décennies et changements brutaux de doctrines politiques à partir des années 1990 sans moyens suffisants pour satisfaire aux missions assignées. En outre, ces dernières années, les forces de l'ordre ont été extrêmement sollicitées du fait de la résurgence du terrorisme, des migrations et des grands événements nationaux.

Mais il nous est aussi apparu qu'en dépit des mêmes difficultés rencontrées, la gendarmerie tenait bien mieux moralement que la police, dont la cohésion nous est apparue moindre. On nous a dit les gendarmes cultivaient un esprit de corps, alors qu'il existait un esprit de castes entre les corps de la police. À titre d'exemple, un général de gendarmerie parle d'un brigadier comme d'un camarade, chose impensable entre un commissaire et un gardien de la paix.

Ces corps distincts, qui n'ont pas reçu la même formation et qui ne travaillent pas ensemble, n'ont-ils pas été encore plus opposés les uns aux autres du fait de la politique du chiffre ? Certaines personnes nous ont d'ailleurs affirmé que cette politique n'avait jamais existé tandis que d'autres estiment qu'elle n'est plus en vigueur.

Sur tout le territoire, le malaise des unités est récurrent et son expression nous a tous surpris. En outre, le mal-être semble plus profond au sein des forces de sécurité publique que dans les forces mobiles. Est-ce parce que ces dernières sont moins disponibles pour prêter main forte aux premières ? Quoi qu'il en soit, le taux de suicide y est plus important, peut-être en raison d'un esprit de corps moins prononcé.

En 2010, votre direction a demandé à l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) de lancer une étude sur les suicides, mais vous ne semblez pas y avoir donné suite. Estimez-vous que la prévention des risques psycho-sociaux dans la police nationale soit suffisante ? Le management et la formation initiale et continue ne mériteraient-ils pas d'être revus ?

Alors que le manque d'effectifs est patent, on va vous demander de renforcer le contact avec nos concitoyens. En outre, la directive européenne sur le temps de travail va vous contraindre à réduire les horaires des policiers. Pensez-vous que les moyens budgétaires affectés aux personnels vous permettront de résoudre cette équation ?

Se posent aussi des questions matérielles : nous avons constaté l'immense misère des commissariats, et je ne parle pas seulement de celui de Coulommiers que nous avons

visité la semaine dernière. Les policiers travaillent dans des conditions dégradées. Or, à chaque fois que nous interrogeons l'exécutif, on nous répond que la situation s'est améliorée par rapport à l'année précédente. Pourtant, qu'il s'agisse de l'immobilier ou des véhicules, nous avons la nette impression que la situation continue à se dégrader. De quels moyens devriez-vous disposer pour parvenir à un niveau décent pour exercer vos missions ?

Les policiers, comme les gendarmes, nous disent passer les deux-tiers de leurs temps à la procédure, ce qui ne leur laisse qu'un tiers de temps pour leurs missions opérationnelles. La réforme annoncée de la procédure pénale vous permettra-t-elle de dégager du temps pour mener à bien vos tâches indispensables ? Pensez-vous que les charges indues qui pèsent sur vous seront enfin allégées ? Je fais notamment allusion aux transfèvements dans les centres de rétention et aux procédures que la police nationale doit prendre en charge, à la suite des interventions des polices municipales. Quelles sont les charges qui resteront de votre ressort ? Vos réponses nous permettront d'enrichir les préconisations que nous présenterons dans notre rapport.

Pour ce qui est des rapports entre les policiers et la population, les caméras individuelles permettent de réduire les tensions et de rassurer les policiers sur la suite pénale apportée aux outrages et rebellions. Hélas, ces caméras ne sont pas encore systématiques.

M. Pascal Lalle, directeur central de la sécurité publique. – Vous avez dressé un tableau gris foncé, pour ne pas dire noir, de la police nationale, que je ne partage pas totalement, même si des questions restent en suspens et des améliorations sont souhaitables.

Je suis commissaire de police depuis 1978 : j'ai connu toutes les périodes que vous avez évoquées. Je suis en charge de la direction centrale de la sécurité publique depuis un peu plus de cinq ans, ce qui m'a permis de vivre les derniers épisodes dramatiques au plan de la sécurité et les périodes compliquées en matière de management des services.

Ma direction recouvre l'ensemble des commissariats de police de métropole et d'outre-mer, hormis Paris et la petite couronne, soit 307 circonscriptions de police et un peu plus de 700 points d'accueil du public dont 300 sont ouverts jour et nuit. Nous sommes en première ligne sur l'ensemble des sujets qui préoccupent la sécurité de nos concitoyens puisque les policiers de la sécurité publique sont les premiers intervenants. Nous traitons un peu plus de 10 millions d'appels « 17 » par an, ce qui engendre 2,2 millions d'interventions de la police secours en urgence, soit une intervention toute les dix ou douze secondes.

Nous sommes concentrés sur les zones urbaines, les villes et les agglomérations : nous couvrons un peu moins de 50 % de la population et nous traitons un peu plus de 50 % des crimes et délits au niveau national.

Mon administration centrale a pour mission d'établir les doctrines ainsi que les principes d'organisation et de les faire respecter. Elle prend aussi le relais des directives du ministre de l'intérieur en matière de sécurité publique et elle établit les principes de coopération avec les autres forces de sécurité.

Nous disposons d'une sous-direction des ressources humaines pour répartir les moyens humains et logistiques qui nous sont attribués, à partir d'une évaluation de la charge de travail des circonscriptions. Depuis quatre ans, nous menons des audits internes d'appui au management afin de nous assurer du bon fonctionnement de nos services mais également d'apporter un appui aux directeurs départementaux et aux chefs de circonscription.

Le deuxième volet de la mission centrale est plus opérationnel : il s'agit du service central du renseignement territorial. Cette mission de renseignement a été connectée à la sécurité publique lors de la réforme du 1^{er} juillet 2008. En mai 2014, ce rattachement a été confirmé.

Au plan territorial, nous avons 99 directions départementales ou directions de la sécurité publique, pour certains outre-mer, coordonnées par des directions départementales de coordination zonale implantées dans les chefs-lieux de zones de défense et qui font l'interface entre la mission centrale et les autres directions départementales. Ces dernières proposent des missions d'appui opérationnel, par projection de forces, mais aussi d'appui technique ou de soutien en termes de formation.

Cette administration centrale regroupe près de 68 000 personnes de tous corps et de tous grades.

Vous avez raison de dire que les policiers des commissariats ont beaucoup souffert : jusqu'en 2012, les effectifs diminuaient alors que les missions restaient identiques. Dans ma direction, cette décroissance du nombre de policiers généralistes a perduré jusqu'en 2017, alors même qu'à partir de 2015, nous devons participer au dispositif de lutte contre le terrorisme et de protection des points sensibles. En parallèle, les policiers se sentaient eux-mêmes en insécurité du fait de l'augmentation des violences exercées à leur rencontre et de l'assassinat de deux de leurs collègues à Magnanville. Ce drame a eu des conséquences directes sur les familles qui ont pris conscience de la dangerosité de ce métier.

De nombreux services travaillant 24 heures sur 24, les policiers ne se rencontrent pas tous, d'où parfois le sentiment d'isolement. Contrairement aux gendarmes, nous n'avons pas de vie collective en dehors de l'exercice de la fonction, ce qui explique en partie un certain individualisme. La chaîne hiérarchique est sans doute perfectible, car elle est constituée de trois corps : les gradés des gardiens de la paix, les officiers de police et les commissaires. Malgré nos récents efforts de formation et de promotion, nous avons encore des progrès à accomplir pour que chaque membre soit bien à sa place dans une structure hiérarchique reconnue de tous.

M. François Grosdidier, rapporteur. – On nous a dit que la séparation entre les deux corps les plus élevés pose de gros problèmes. Alors qu'un officier de gendarmerie travaille avec ses hommes, au moins en début de carrière, tel n'est pas le cas pour les commissaires. En outre, il nous a été affirmé que les commissaires sont désormais plus gestionnaires que meneurs d'hommes.

M. Pascal Lalle. – Certes, les officiers de gendarmerie sont sur le terrain, mais jusqu'au grade de capitaine ou de commandant. Un officier de police est lui aussi sur le terrain jusqu'au grade de commandant et même parfois au-delà. Nous avons des officiers patrons de brigades anti-criminalité, des officiers qui sont sur le terrain la nuit avec des unités d'intervention. Nous avons des commissaires patrons de services de nuit et qui sont en opération.

Dès lors qu'une affaire sensible se présente, le commissaire et l'officier dirigent les opérations.

La répartition des corps résulte de l'histoire de la police nationale, qui a été seulement créée il y a un peu plus de 70 ans. Le corps des commissaires est également récent et il s'est construit à partir de l'exemple parisien.

Malgré les efforts de formation de ces dernières années, nous devons encore nous améliorer pour que chaque membre de la hiérarchie, qu'il soit gradé, officier ou commissaire, soit bien positionné et assume ses responsabilités. Nous devons également revoir notre façon de manager nos équipes. L'affaire de Viry-Châtillon a été un déclencheur : il faut davantage écouter les policiers de terrain, qui sont des « baïonnettes intelligentes », pour en tirer les leçons et mieux nous adapter aux risques et aux missions actuelles.

Créée il y a quelques mois, la direction centrale des recrutements et de la formation de la police nationale travaille sur la rénovation de la formation au management. La mise en place de la police de sécurité du quotidien nous permettra de modifier l'organisation de nos équipes et de faire en sorte que chaque responsable prenne toute sa part dans l'action collective.

La question de la politique du chiffre hante les écrits syndicaux et journalistiques. En 2005, nous sommes passés d'une police uniquement réactive à une police proactive : on nous a demandé d'être plus incisifs et de mettre en place des dispositifs plus performants dans la lutte contre la délinquance. La mesure de notre activité fut uniquement basée sur les chiffres de la délinquance : les taux d'élucidation et la capacité à interpellier plus d'auteurs de crimes et de délits.

Cette politique du chiffre a eu le mérite de secouer la « maison police » ; depuis, une étape a été franchie dans le management opérationnel des services, sur la voie d'une meilleure résolution des problèmes.

Comme dans toute transition un peu difficile, certaines dérives ont pu se faire jour : pour un policier évalué sur des chiffres d'interpellation, rien n'est plus facile que de multiplier les interpellations sur de petites affaires, puisqu'une interpellation pour un crime vaut une interpellation pour un vol à l'étalage ! Mais ces dérives sont restées mesurées, et le mode d'évaluation a changé : on n'évalue plus les services sur le seul chiffre de la délinquance.

M. François Grosdidier, rapporteur. – L'IRP, l'indemnité de responsabilité et de performance, et les primes étaient-elles calculées strictement sur la base de ces chiffres ?

M. Pascal Lalle. – Non.

Lorsqu'on parle de politique du chiffre, on entretient souvent la confusion entre politique du chiffre et *reporting*. Les personnes en charge d'une politique publique de sécurité, commissaires de police, magistrats, préfets, élus locaux, mettent en œuvre des actions ; il faut donc pouvoir mesurer si l'orientation décidée est bien appliquée, et si les actions menées ont bien un effet sur le niveau de sécurité attendu. Le *reporting* existe, et je ne vois pas comment on pourrait s'en passer. Les statistiques de la délinquance sont un outil incontournable pour déterminer des stratégies d'action.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Ce travail de *reporting* est-il excessivement chronophage ?

M. Pascal Lalle. – Non. Il est totalement automatisé dans le logiciel de rédaction des procédures. Tout dépôt de plainte, tout acte de procédure, toute élucidation d'un fait, donnent lieu à l'alimentation d'un puits de données informatiques, qui fait ensuite l'objet d'un traitement par le service statistique du ministère de l'intérieur.

On ne pourra jamais se passer d'un compte rendu de l'activité des services : ce compte rendu permet de mesurer le respect des politiques publiques. En revanche, ce *reporting* ne doit jamais devenir un outil d'évaluation, au risque de pervertir le dispositif.

S'agissant du malaise policier, il a été déclenché par l'événement extrêmement violent de Viry-Châtillon, où des collègues policiers ont été attaqués et gravement brûlés. Mais cet événement n'est que la goutte d'eau qui a fait déborder le vase.

À l'époque, on demandait toujours plus aux policiers, qui eux-mêmes attendaient un renforcement de leurs moyens humains ; or celui-ci n'arrivait pas. Des dispositifs assez coûteux comme la réforme des corps et carrières ont été financés au détriment du maintien à niveau des parcs immobilier, automobile ou informatique.

M. François Grosdidier, rapporteur. – On parle de 21 millions d'heures supplémentaires non payées.

M. Pascal Lalle. – Oui, c'est le chiffre global : 21 millions, dont 8 millions pour ma direction.

Concernant la mise à niveau du parc immobilier, la police nationale a toujours travaillé au coup par coup. Aucun plan pluriannuel de reconstruction n'a été mis en œuvre, et un retard important s'est accumulé.

Quant à la remise à niveau du parc automobile, l'ambition, en la matière, a toujours été là, mais les budgets automobiles ont parfois servi de variables d'ajustement budgétaires.

Actuellement, néanmoins, un changement s'opère : le ministre de l'intérieur a lancé un plan immobilier triennal qui vient compléter un certain nombre de plans de rénovation ou de construction déjà engagés : d'ici 2021, quarante commissariats ou hôtels de police vont être construits ou rénovés. L'idéal serait, pour l'avenir, une planification de cette mise à niveau. De la même façon, 3 000 véhicules sont ou seront remplacés en 2018 ; on commence à rattraper le retard en termes de remplacement des véhicules très usagés, dont certains tournent 24 heures sur 24.

M. François Grosdidier, rapporteur. – Quelle est la moyenne ? 120 000 kilomètres et huit ans d'âge ?

M. Pascal Lalle. – Non, c'est moins. Des efforts ont été accomplis ces dernières années.

Par ailleurs, dans un certain nombre d'agglomérations, les policiers rencontrent des difficultés pour faire leur travail dans de bonnes conditions de sécurité, et l'agressivité augmente à leur égard. À cela s'ajoute l'effet Magnanville.

On note en outre une certaine révolte contre les organisations syndicales, qui sont taxées de connivence avec l'administration, et accusées de ne pas vraiment s'occuper de ce qui intéresse les policiers.

J'accompagnais le précédent directeur général de la police nationale, Jean-Marc Falcone, lors de la fameuse rencontre d'Évry. Nous avons eu plusieurs heures de débats avec des policiers de toutes unités et avec les organisations syndicales. « Donnez-nous les moyens de travailler ! », nous ont-ils tous simplement demandé : pas de revendications catégorielles ou financières. S'il existe un malaise policier, l'état d'esprit est donc extrêmement positif. Les policiers qui sont sous mon autorité sont très engagés, très réactifs, très courageux ; ils le prouvent tous les jours, malgré une lassitude bien compréhensible. Ils ne demandent qu'une chose : avoir les moyens de faire leur métier.

M. François Grosdidier, rapporteur. – C'est en effet ce que nous avons entendu.

M. Pascal Lalle. – Vous avez abordé la question des suicides. Sur les dix dernières années, environ 55 % des policiers qui se suicident appartiennent à ma direction. Les facteurs sont multiples. Mais quel que soit le déclencheur du passage à l'acte, il ne peut jamais être déconnecté du métier de policier. Beaucoup de policiers passent leur vie au travail à supporter la misère des autres : moralement, c'est très lourd, sachant qu'en outre, comme tout le monde, ils ont leurs difficultés personnelles. Joue également le fait d'avoir une arme à disposition : une arme, c'est un clic, un instant furtif.

M. François Grosdidier, rapporteur. – *Quid* de l'autorisation du port d'arme hors service, décidée suite à Magnanville ? Nous sommes devant un dilemme !

M. Pascal Lalle. – Nous sommes tiraillés entre deux injonctions paradoxales : d'une part, satisfaire le besoin de sécurité de policiers qui, après Magnanville, se sont sentis ciblés individuellement ; d'autre part, veiller à ce que l'arme soit dédiée seulement à l'usage pour lequel elle est faite.

M. François Grosdidier, rapporteur. – On sait, en outre, que retirer son arme à un policier constitue plutôt un facteur supplémentaire de mal-être.

M. Pascal Lalle. – Le retrait de l'arme est en effet très mal perçu. Des policiers se sont suicidés alors qu'ils étaient en arrêt maladie ; ils avaient gardé leur arme, parce que c'était possible. C'est une question très complexe.

Un mot sur la question des cycles horaires des personnels : ils ont été modifiés après une expérimentation menée en 2015-2016. Cette réforme est essentiellement la conséquence des directives européennes sur le temps de travail, notamment celle de 2003, qui oblige à ménager une interruption de travail de onze heures entre deux vacations.

Nous fonctionnions selon un cycle posté en « 4/2 », quatre vacations de travail et deux de repos, qui ne permettait pas de satisfaire les obligations européennes. Une importante concertation a été menée avec les organisations syndicales, de telle sorte que le 4/2 a été réaménagé. Un cycle nouveau, dit « de vacation forte », a été expérimenté puis validé. Ce cycle permet aux policiers qui, dans le système du 4/2, ne pouvaient bénéficier que d'un week-end sur six en famille, d'avoir droit désormais à un week-end sur deux de repos.

Incidemment, ce dispositif permet de juxtaposer deux équipes travaillant sur la même période horaire, et donc de renforcer la capacité opérationnelle des unités de police-secours.

Ce cycle n'a été mis en œuvre que pour 15 % des unités cycliques de ma direction. Il est en effet plus coûteux en hommes que le cycle 4/2, et nous n'avions pas la possibilité d'alimenter toutes les unités en effectifs suffisants. L'adoption du nouveau système par ces 15 % d'unités cycliques représente en effet un coût en effectifs de 500 policiers, sans que nous n'ayons pu obtenir ne serait-ce qu'une patrouille supplémentaire sur la voie publique.

Là encore, la situation est paradoxale : la volonté existe d'accorder aux policiers un cycle de travail plus confortable et plus équilibré, mais cela a un coût en termes d'effectifs ; or ce coût ne se retrouve pas dans l'augmentation de la disponibilité opérationnelle.

Le directeur général de la police nationale a mandaté l'inspection générale de la police nationale pour évaluer l'ensemble des cycles de travail tout au long de l'année 2018. Un rapport très précis sera rendu en mars 2019.

Quoi qu'il en soit, nous sommes pris entre deux feux : le souci d'améliorer les conditions de travail des personnels qui travaillent en cycles, d'une part ; l'impératif d'affecter les nouveaux recrutements sur des fonctions opérationnelles immédiatement visibles, d'autre part.

Mme Brigitte Lherbier. – Concernant l'image de la police, on a l'impression que les policiers sont mal-aimés ; cela doit jouer sur leur moral.

Lors de la grève des surveillants de prison, on a fait état de violences policières ; or, lorsque nous nous sommes rendus dans les prisons, nous avons bien vu que les policiers épaulaient les services pénitentiaires pour permettre les visites ou la distribution des repas. Mais, en définitive, la population n'a retenu que les actes de violence. En ce moment, dans les facultés, des piquets de grève sont installés ; la police intervient pour permettre aux étudiants de passer leurs examens. Des échauffourées ont eu lieu, certes, mais les réseaux sociaux ne retiennent que cela : « la police a été violente ». Il y a donc un effort à faire pour réparer l'image de la police.

Un point personnel : je suis, sinon une « fan » des policiers, du moins une avocate inlassable de leur cause. Or, hier midi, alors que je sortais de ma voiture pour me rendre à un repas républicain avec M. le préfet, un CRS en furie se précipite sur moi et me donne 135 euros d'amende pour stationnement sur une piste cyclable. J'ai eu beau lui expliquer ma situation, il m'a rétorqué qu'une sénatrice devait connaître la loi mieux que quiconque. Sans me départir de ma gentillesse, je lui ai fait remarquer son manque de courtoisie. Permettez-moi de vous dire, monsieur Lalle, qu'un gendarme ne m'aurait jamais abordée ainsi !

Ce sont là des détails, certes, mais ils salissent l'image de la police. Celle-ci donne tant pour la population ! Mais, dans le contact avec la population, elle a en partie perdu son doigté.

M. Alain Cazabonne. – Lors des auditions que nous avons menées, des policiers ont exprimé leur mécontentement eu égard aux procédures de mutation et d'avancement, souvent biaisées, selon eux, par des appuis syndicaux ou d'élus.

J'ai vécu une situation analogue, dans ma vie de maire, s'agissant d'une décision relative à un emplacement de commissariat : les interventions d'élus, en l'occurrence celle de mon voisin député, font parfois leur effet !

En Gironde, plusieurs commandants se sont portés candidats à un poste de directeur adjoint. Or, tout laisse à penser que le candidat le mieux placé serait finalement dépassé par un autre, dont le père a été directeur départemental de la police urbaine ! Je ne porte pas de jugement : je constate qu'il y a un doute sur les avancements.

Mme Nathalie Delattre. – J'assistais, il y a quelques jours, à la réception par le préfet de Gironde de Florence Parly, ministre des armées. Comme je m'étonnais de la présence, dans le cortège, d'une rutilante Mercedes blanche, on me confirma qu'elle venait d'une saisie. De telles saisies n'ont peut-être pas lieu tous les jours, mais il y a là une manne formidable pour renouveler le parc !

M. Michel Boutant, président. – Madame Lherbier a de la chance : sa voiture aurait pu être saisie !

Mme Brigitte Lherbier. – Ce n'est pas une Mercedes !

M. Philippe Dominati. – Monsieur le directeur, on a du mal à savoir, au terme de votre audition, s'il y a ou non malaise dans la police. Tout ça n'est pas très chiffré ! Vous parlez des vacations fortes : 15 % de vos effectifs sont passés en vacation forte, soit 10 000 agents. Combien faut-il d'agents supplémentaires pour compenser ces vacations fortes ? Il s'agit d'une mesure de dernière minute, qu'un gouvernement a laissée en cadeau à ses successeurs, sans moyens dédiés. Je note d'ailleurs que cette mesure ne s'applique absolument pas à Paris. Nous n'avons pas les effectifs, dites-vous, pour appliquer une réforme qui améliorerait la vie des agents ; vous dites en même temps que les moyens sont déjà épuisés, puisque les effectifs représentent 87,5 % du budget du ministère de l'intérieur.

Faut-il renforcer les moyens ou les effectifs ? Voulez-vous dire, en tant que directeur de la sécurité publique de notre pays, que vous êtes en danger, que vous n'avez plus les moyens de remplir vos missions, que la rupture est proche, sauf effort exceptionnel de la part de l'État ? Ou bien pensez-vous que les choses s'améliorent ? J'ai un peu de mal à vous suivre.

Quelle est la durée moyenne de travail d'un gardien de la paix sur le territoire national ? Faut-il cinq ou six agents pour assurer une permanence ? Le ratio exact est difficile à connaître. Quant à la vacation forte, qui ne semble pouvoir s'appliquer qu'à 15 % des effectifs, s'agit-il vraiment d'une solution d'avenir ?

Je reste donc un peu sur ma faim, monsieur le directeur.

Mme Isabelle Raimond-Pavero. – Nombre de policiers que nous avons entendus souhaitent que les corps se rapprochent, peut-être à travers une académie. Un tel dispositif permettrait d'asseoir un socle de valeurs communes et de favoriser les échanges avec la hiérarchie, mais aussi de créer un ascenseur social. Ce serait également un bon moyen d'améliorer la formation continue des policiers, ainsi que leur formation à certains postes spécialisés.

M. Henri Leroy. – Notre rapporteur n'a pas exagéré : le malaise dans la police est une réalité. Monsieur le directeur, il faut que vous en soyez bien persuadé !

Après avoir mené de nombreuses auditions, rencontré les syndicats de policiers et les auteurs de livres dont vous avez sûrement entendu parler, ainsi qu'un grand nombre d'acteurs de terrain, nous constatons que la police est au bord de l'explosion. À Coulommiers, nous avons observé une situation dramatique !

Moi qui suis un ancien des forces de sécurité, je puis vous assurer que jamais, tous corps confondus, le moral dans la police n'a été aussi bas. Certains de nos interlocuteurs – je ne parle pas seulement de gardiens de la paix – nous ont même dit : nous ne savons pas comment faire pour nous porter tous raids...

Cette situation, aggravée par le manque de relations entre les corps, nous a tous choqués et nous préoccupe beaucoup.

L'académie pourrait être une bonne formule pour renforcer la cohésion et rationaliser le commandement : qu'en pensez-vous ?

Par ailleurs, de façon concrète et directe, quelles mesures permettraient selon vous de remédier à la situation actuelle ? Notre volonté est d'écrire un rapport qui traduira la réalité que nous avons constatée – et qui, je l'espère, ne sera pas édulcoré par l'administration. Fort de vos quarante années d'expérience dans la police, monsieur le directeur, vous êtes bien placé pour nous suggérer des mesures utiles.

M. François Grosdidier, rapporteur. – La faible disponibilité opérationnelle par rapport à l'effectif global est encore plus marquée la nuit. Pourquoi les effectifs de nuit sont-ils aussi faibles ? Cela tient-il à vos modes d'organisation ? De ce fait, le déploiement des forces ne correspond pas forcément aux horaires des délinquants...

M. Pascal Lalle. – En ce qui concerne l'image de la police, nous faisons tout pour corriger les problèmes du type de celui que Mme la sénatrice a rapporté, mais nous avons dans nos rangs un échantillon représentatif de la société contemporaine. C'est davantage une question d'éducation que de formation.

Nous sommes désormais présents sur les réseaux sociaux. Par ailleurs, les officiers de police sont incités à communiquer, notamment à travers la presse quotidienne régionale. Les résistances des préfets se réduisent, et le secret de l'instruction n'est pas un obstacle, dans la mesure où il s'agit simplement de faire savoir à la population que les problèmes sont gérés.

Les télévisions sont essentiellement parisiennes, ce qui peut fausser certaines perceptions : il est souvent plus facile pour un journaliste de tendre son micro à un syndicaliste parisien. Sur France 3, par exemple, on entend moins de syndicalistes et plus de chefs de service.

Les sondages montrent que 70 à 80 % de la population soutient la police, ce qui est un bon résultat. Malheureusement, ceux qui adhèrent à notre action sont souvent silencieux : nous aurions besoin qu'ils manifestent leur soutien de manière plus ouverte.

S'agissant des avancements et mutations, nous les traitons par milliers, selon les règles générales de la fonction publique. Les interventions, notamment d'élus, existent. Pour ma part, je fais toujours la même réponse, courtoise : nous serons bienveillants, mais le processus administratif suivra son cours. Au total, les interventions sont minimales par rapport à l'ensemble.

Il y a dans ce domaine beaucoup de fantasmes, et les syndicats laissent parfois entendre qu'une adhésion pourrait faciliter l'avancement. L'ensemble de l'administration centrale s'efforce d'assurer l'équité. De toute manière, les décisions sont prises sous le contrôle du juge administratif, que les policiers mécontents ne manquent pas de saisir.

Madame Delattre, nous avons des objectifs ambitieux en matière de saisie des avoirs criminels. Ainsi, quand un véhicule paraît intéressant pour des raisons opérationnelles, nous demandons au juge qu'il nous soit attribué. Cela contribue à la diversification du parc, utile aux policiers pour rester plus longtemps anonymes dans certains secteurs de surveillance.

Pour ce qui est des vacances fortes, monsieur Dominati, si la préfecture de police ne les a pas mises en place, c'est parce qu'elle fonctionne selon un système de 4/2 originel qui garantit déjà onze heures d'interruption de service entre deux vacances. Pour les policiers de la sécurité publique, les organisations syndicales avaient demandé la mise en place d'un 4/2 beaucoup plus compressé, qui n'était plus compatible avec les règles européennes.

Les vacances fortes concernent 150 unités dans 62 départements. Elles nous ont obligés à passer de 3 281 à 4 483 effectifs pour maintenir la capacité opérationnelle. Le dispositif a donc un coût réel en effectifs. C'est pourquoi le directeur général de police nationale a demandé qu'il soit évalué. Une généralisation nécessiterait entre 3 000 et 4 000 policiers supplémentaires.

M. Philippe Dominati. – Pas davantage, vraiment ?

M. Pascal Lalle. – C'est notre estimation, et elle est rigoureuse. Les vacances fortes coûtent entre 16 et 33 % d'effectifs supplémentaires. Si leur généralisation est décidée, les moyens correspondants devront être prévus.

Il faut garder à l'esprit que derrière un policier en service opérationnel, il y en a sept autres. S'agissant plus précisément de la nuit, quand on travaille en régime cyclique 24 heures sur 24, on a une forcément une moindre capacité à aligner des effectifs la nuit que des unités travaillant seulement la nuit.

En outre, nous sommes confrontés au vieillissement de la population de policiers, notamment en province : ce phénomène peut être un obstacle à l'alimentation des services de nuit, pour des raisons de pénibilité. Le problème se pose aussi pour certaines unités réclamant des agents jeunes et en pleine possession de leurs capacités physiques, comme les brigades anticriminalité ou des compagnies d'intervention.

J'en viens à la question de l'académie. Faire travailler ensemble en formation des gardiens de la paix, des officiers et des commissaires est une bonne idée. D'ores et déjà, toutes les promotions se regroupent chaque année une quinzaine de jours à l'École nationale de police de Nîmes pour des formations pratiques au maintien de l'ordre. Il ne peut être que profitable que, dès le début de carrière, chaque corps connaisse mieux les autres.

Pour ce qui est de l'ascenseur social, des avancées ont déjà été réalisées. Outre les concours, on peut s'élever dans la police par les concours interne ou la validation des acquis professionnels. Cette dernière procédure, qui permet le recrutement d'officiers immédiatement opérationnels, donne des résultats très intéressants.

Monsieur Leroy, je ne nie pas la réalité. Nous essayons d'améliorer la situation, par exemple en matière immobilière. Les directeurs départementaux bénéficient désormais

d'une délégation pour de petits travaux, comme la rénovation d'un accueil ou d'une salle de repos. En matière de véhicules, le directeur général de la police nationale a donné des instructions très fermes pour que les commandes de 2018 soient effectivement livrées en 2018.

Nous nous engageons aussi sur un nouveau mode de formation. L'objectif est de développer une sorte de management participatif qui permette aux agents d'exprimer leurs besoins et de suggérer des améliorations. Ainsi pourrions-nous mieux redonner le sens du métier à ceux qui l'ont perdu et fédérer les policiers autour d'objectifs communs, comme la police de sécurité du quotidien.

Mesdames, messieurs les sénateurs, nous essayons de tirer les leçons de la période difficile que nous venons de vivre. Notre police fait preuve d'une belle capacité de réaction, mais nous devons faire en sorte que les policiers vivent mieux leur métier.

M. Michel Boutant, président. – Monsieur le directeur, nous vous remercions d'avoir répondu à nos questions.

La réunion est close à 16 heures 45.

Mercredi 18 avril 2018

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Audition de M. Philippe Klayman, directeur central des compagnies républicaines de sécurité (DCCRS) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 17 h 15.

**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 17 avril 2018

- Présidence de M. Bernard Cazeau, président -

La réunion est ouverte à 16 heures.

**Audition de M. Laurent Nuñez, directeur général de la sécurité intérieure au
ministère de l'intérieur (ne sera pas publié)**

Cette audition s'est déroulée à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié.

La réunion est close à 17h05.

Mercredi 18 avril 2018

- Présidence de M. Bernard Cazeau, président -

La réunion est ouverte à 15heures.

Audition du Dr Serge Hefez, psychiatre (sera publié ultérieurement)

Ce compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 16 heures.

La réunion est ouverte à 16h05.

Audition de Mme Hélène Sallon, journaliste au quotidien *Le Monde* (sera publié ultérieurement)

Ce compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 17h10.

Jeudi 19 avril 2018

- Présidence de M. Bernard Cazeau, président -

La réunion est ouverte à 9h05.

Audition de Mme Nicole Belloubet, Garde des Sceaux, ministre de la justice (ne sera pas publié)

Cette audition s'est déroulée à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié.

La réunion est close à 10h40.

La réunion est ouverte à 13h55.

Audition de M. Thomas Campeaux, directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur (sera publié ultérieurement)

Cette audition s'est déroulée à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié.

La réunion est close à 15 heures.

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES MUTATIONS DE LA HAUTE
FONCTION PUBLIQUE ET LEURS CONSEQUENCES SUR LE
FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DE LA REPUBLIQUE**

Mardi 17 avril 2018

- Présidence de M. Charles Revet, président d'âge -

La réunion est ouverte à 17 h 35.

Réunion constitutive

M. Charles Revet, président. – Il me revient de présider la réunion constitutive de notre commission d'enquête. Je vous rappelle que la Conférence des Présidents a pris acte, lors de sa réunion du 4 avril, de la demande de création en application de l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat d'une commission d'enquête sur les mutations de la haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République.

Cette demande a été formulée par Pierre-Yves Collombat et ses collègues du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste et je pense que nous pouvons les remercier de nous offrir cette occasion de travailler de manière approfondie sur une question importante.

Je vous propose de procéder dès à présent à l'élection du président de cette commission d'enquête. Quels sont les candidats ?

M. Vincent Delahaye. – Je suis candidat.

M. Charles Revet, président. – En l'absence d'autre candidature il me paraît inutile de procéder à un vote et si vous en êtes d'accord je proclame M. Vincent Delahaye président.

La commission d'enquête procède à la désignation de son président, M. Vincent Delahaye.

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président –

M. Vincent Delahaye, président. – Je tiens à vous remercier et à remercier particulier Charles Revet qui a bien voulu présider le début de nos travaux. Nous allons procéder à la désignation de notre Bureau en commençant par notre rapporteur.

Lorsqu'une commission d'enquête résulte de l'usage de son droit de tirage par un groupe, les fonctions de président et de rapporteur sont partagées entre la majorité et l'opposition. Il m'apparaît donc que M. Pierre-Yves Collombat, qui est à l'origine de la création de notre commission d'enquête, est tout indiqué pour devenir notre rapporteur.

S'il n'y a pas d'opposition je le déclare élu.

La commission procède à la désignation de son rapporteur, M. Pierre-Yves Collombat.

M. Vincent Delahaye, président. – Il convient maintenant de procéder à la désignation de nos vice-présidents. Tous les groupes doivent être représentés au sein du Bureau et les groupes les plus importants en nombre peuvent avoir deux membres.

Le groupe Les Républicains doit donc avoir deux vice-présidents et nous avons reçu les candidatures de Pierre Cuypers et de Christine Lavarde. De même, le groupe socialiste et républicain a proposé les candidatures de André Vallini et Sophie Taillé-Polian. Le groupe La République En Marche dispose d'un poste de vice-président qui ne peut être attribué qu'à Robert Navarro, seul représentant de son groupe. Le groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen se trouve dans la même situation et le poste de vice-président ne peut être attribué qu'à Josiane Costes. Enfin, pour le groupe Les Indépendants - République et Territoires le poste de vice-président revient à Emmanuel Capus.

La commission procède à la désignation des autres membres de son bureau : M. Pierre Cuypers, Mme Christine Lavarde, M. André Vallini, Mme Sophie Taillé-Polian, M. Robert Navarro, Mme Josiane Costes et M. Emmanuel Capus.

M. Vincent Delahaye, président. – Je vous rappelle tout d'abord nous sommes tenus à un délai impératif de six mois pour rendre nos travaux. La prise d'effet de la création de la commission d'enquête étant fixée au mercredi 11 avril, elle prendra fin le 11 octobre. Il est cependant préférable que nous rendions nos travaux avant le début de la session ordinaire en octobre.

Nous disposons de pouvoirs de contrôle renforcés, tel que celui d'auditionner toute personne dont nous souhaiterions recueillir le témoignage ou d'obtenir la communication de tout document que nous jugerions utile.

Les auditions sont en général publiques, sauf si nous en décidons autrement. En revanche, tous les travaux non publics de la commission d'enquête, autres que les auditions publiques et la composition du bureau de la commission, sont soumis à la règle du secret pour une durée maximale de trente ans. J'appelle donc chacun d'entre nous à la plus grande discrétion sur ceux de nos travaux qui ne seront pas rendus publics.

Le non-respect du secret est puni des peines prévues à l'article 226-13 du code pénal soit d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende. En outre, l'article 100 du Règlement du Sénat prévoit que « tout membre d'une commission d'enquête qui ne respectera pas les dispositions du paragraphe IV de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatives aux travaux non publics d'une commission d'enquête pourra être exclu de la commission par décision du Sénat prise sans débat sur le rapport de la commission après avoir entendu l'intéressé » et que cette exclusion « entraînera pour le sénateur qui est l'objet d'une telle décision l'incapacité de faire partie, pour la durée de son mandat, de toute commission d'enquête ».

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ainsi que vous l'a indiqué M. le président, nous disposons de six mois pour conduire nos travaux avec pour date butoir le 11 octobre. C'est d'autant plus court qu'il serait souhaitable que nous puissions les présenter en septembre, ce qui implique de procéder à nos auditions avant la fin de la session extraordinaire de juillet et la suspension des travaux en séance publique.

Nous souhaitons renouveler l'approche habituelle des problèmes que pose la migration des hauts fonctionnaires vers d'autres fonctions, notamment des postes de

responsabilité dans le privé, mais les terrains d'atterrissage sont nombreux. Pour cela, nous devons cerner les contours du phénomène : de qui parle-t-on et dans quelles proportions s'effectuent ces migrations ? Bien évidemment, le fait qu'un ancien dirigeant de BNP Paribas devienne gouverneur de la Banque de France aura plus d'impact sur la vie politique de notre pays que la décision prise par un instituteur d'ouvrir une pizzeria. Les études qui ont abordé le sujet ont privilégié l'angle déontologique qui est très insuffisant. Dans la mesure où nous ne pourrions pas arriver frais émoulus de notre connaissance naïve aux auditions, il nous a semblé indispensable de commencer par des auditions de cadrage d'experts, d'universitaires et de chercheurs nous permettant dans un deuxième temps de procéder utilement à l'audition des responsables politiques et de la haute administration.

Nos auditions étant par principe publiques, sauf demande de huis clos par la personne auditionnée, nous pourrions les ouvrir au public et à la presse. Nous mènerons des auditions à huis-clos si on nous le demande.

Je vous indique que notre première journée d'audition sera le jeudi 17 mai.

M. Stéphane Piednoir. – Une partie des sénateurs Les Républicains sera retenue.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le jeudi est avantageux, car il y a peu de réunions de commissions.

M. Vincent Delahaye, président. – Nous pourrions reporter cette réunion au mercredi après-midi ?

Mme Sophie Taillé-Polian. – Mais il y a la séance.

M. Charles Revet. – Ne pas assister à la première réunion de cette commission d'enquête serait pour le moins ennuyeux.

M. Vincent Delahaye, président. – D'autant que nous entendrons des personnes qui ont déjà travaillé sur le sujet, lors des premières auditions. Tentons le mercredi 16 mai, après-midi.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Jérôme Bascher est rapporteur d'une proposition de loi sur le verrou de Bercy qui sera discutée le 16 mai.

M. Vincent Delahaye, président. – Choisissons plutôt le mardi 15 mai, en prévoyant une audition avant les questions d'actualité au Gouvernement, et une autre après. Et tenons-nous-en au jeudi pour le reste de nos réunions.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous pourrions aussi travailler l'après-midi du jeudi 17 mai, car nous devons avancer vite.

M. Pierre Cuypers. – Combien d'auditions envisagez-vous ?

M. Vincent Delahaye, président. – Nous envisageons une ou deux auditions de personnes qui ont une connaissance générale du sujet. Puis, nous auditionnerons des directeurs d'administration, des chefs de corps et des hauts fonctionnaires qui ont fait des allers-retours entre le public et le privé.

M. Jérôme Bascher. – N’oublions pas que la haute fonction publique n’est pas que d’État. Elle couvre aussi les administrations de la Sécurité sociale et la territoriale. C’est très important. Nous aurons bien sûr tendance à nous focaliser sur les grands corps emblématiques. Or, les administrations de Sécurité sociale offrent un vrai sujet.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le sujet est énorme. Il faudrait deux ans pour le traiter. Les endroits où l’on pantoufle sont aussi très divers. Nous devons faire des choix, en les signalant.

M. Vincent Delahaye, président. – Commençons par un état des lieux. Nous devons décider ensemble pour cibler notre travail. Pour cela, chacun doit avoir une vision claire du phénomène et de son évolution dans le temps. Les migrations dans la haute fonction publique n’ont rien de nouveau. Elles ont commencé au XIX^{ème} siècle. Se sont-elles accélérées ? Dans quels endroits ? Dans quelles proportions ? Avec quelles incidences ?

M. Victorin Lurel. – Si l’on s’en tient aux mutations entendues au sens de migrations ou mobilités des hauts fonctionnaires, nous disposons déjà d’une étude de 2015, à l’initiative de l’École nationale d’administration (ENA), dont la proposition de loi de notre collègue Costes s’est inspirée pour montrer que le mouvement concernait surtout le corps de l’Inspection des finances.

Si l’on considère le problème sous l’angle des salaires, il faudra bien constater qu’aucun texte régissant la fonction publique n’est respecté. En créant des autorités administratives indépendantes (AAI), on développe un mouvement bilatéral avec le ministère du budget, grâce auquel on définit des rémunérations exorbitantes. On fait querelle aux sénateurs pour 6 000 euros, alors qu’une ministre touchait 205 000 euros dans ses fonctions antérieures à la tête de Business France. Richard Descoings touchait 537 000 euros lorsqu’il était directeur de Sciences Po. Sans parler de François Villeroy de Galhau, gouverneur de la Banque de France.

Au-delà des rémunérations, il y a le pouvoir d’influence. Comme rapporteur spécial du compte d’affectation spéciale sur les participations financières de l’État, j’ai auditionné la présidente de la Française des Jeux. Nous lui avons demandé quel cabinet d’affaires était en charge de la question de la privatisation. L’endogamie et l’entre soi sont gênants. Certains appels d’offres ou appels à candidatures sont parfois curieux, même si nous ne voulons pas nous montrer soupçonneux. Il faudrait voir d’où viennent celles et ceux qui s’occupent des semi-privatisations des autorités administratives indépendantes ou des agences de l’État, et qui ont pu à ce point ne pas respecter les textes sur la fonction publique. Lorsqu’il y a mutation de fonction, un délai de 10 ans est exorbitant, mais 3 ans ce n’est pas assez. On a vu des hauts fonctionnaires, revenir au dernier jour de la dixième année pour repartir aussitôt. Le rapport de Jacques Mézard l’a bien montré. Si le Parlement ne se saisit pas de la question, les journalistes font le travail à notre place. Cette commission d’enquête est une occasion de changer la situation.

Mme Maryvonne Blondin. – Vous vous rappelez tous la question d’actualité que Catherine Morin Desailly a posée au sujet du débauchage du directeur général de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) par Google. Le directeur du numérique éducatif au ministère de l’Éducation nationale est passé à Amazon. On appelle cela des migrations. Ce phénomène pose surtout la question de la déontologie de la fonction publique. L’enjeu concerne la transmission des données.

M. André Vallini. – Le cas le plus frappant est celui du haut fonctionnaire le plus puissant de France, Bruno Bézard, directeur du Trésor passé à un fonds d'investissement chinois.

M. Victorin Lurel. – Avec l'approbation de la commission de déontologie.

M. Vincent Delahaye, président. – Cette commission joue un rôle important. Je suis d'accord avec Victorin Lurel. Nous devons définir rapidement le périmètre de notre commission d'enquête.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ne nous cachons pas derrière notre petit doigt. Il faudra aller au plus vite et au plus gros en repérant ceux dont la fonction risque d'influencer de façon substantielle le fonctionnement de nos institutions. Le rôle des cabinets d'avocats est gigantesque. La Cour des comptes a publié un rapport à ce sujet. Les hauts fonctionnaires vont travailler un temps dans un cabinet d'avocats, reviennent à la fonction publique et en profitent pour passer des marchés avec leurs ex-collègues...

À trop embrasser, on étreindra peu. Nous devons nous concentrer sur les cas les plus problématiques, même si le champ est plus large.

M. Jérôme Bascher. – Nous aurions dû préciser l'intitulé de cette commission d'enquête en indiquant qu'il s'agissait de la « fonction publique d'État ». Devons-nous nous concentrer sur les corps d'origine ou sur les fonctions occupées ? Certaines personnes nommées à l'Agence des participations de l'État (APE) n'étaient pas fonctionnaires.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Précisons effectivement « la haute fonction publique d'État ».

M. Victorin Lurel. – Dans la mesure où le titre précise que les conséquences du phénomène concernent le fonctionnement de nos institutions, nous ne pouvons pas nous cantonner aux mutations des hauts fonctionnaires. Ou bien alors, notre commission d'enquête consistera en un simple recensement déjà effectué, notamment dans la proposition de loi de notre collègue Costes. Comment est exercé le pouvoir et quelle est la part de la haute fonction publique dans la décision ? Voilà la question que nous devons poser.

Les textes et les échelles de rémunération de la fonction publique ne sont pas respectés. La haute fonction publique a un intérêt objectif à suggérer, voire susciter, la création d'agences d'État au sein desquelles ses représentants exerceront des responsabilités. C'est un dévoiement du fonctionnement des institutions de la République. Comment un ministre peut-il dans le secret d'un cabinet prendre un arrêté concernant une rémunération qui dépasse 180 000 euros, en négociant avec la personne qui occupera le poste ? Une ministre en exercice gagnait 52 000 euros par mois lorsqu'elle exerçait ses fonctions à la RATP !

Sans chercher de bouc émissaire, cette commission d'enquête fera la lumière sur le fonctionnement de nos institutions, servi pas le corps éclairé et l'élite de la haute fonction publique. Quant à la territoriale, elle ne représente que 2 % de la haute fonction publique. À nous de fixer le périmètre.

M. Jérôme Bascher. – Un haut fonctionnaire d'État peut aller exercer des fonctions dans les collectivités territoriales, les agences régionales de santé (ARS) ou bien à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss).

M. Vincent Delahaye, président. – Je partage le point de vue de Victorin Lurel. Nous serons plus efficaces en nous intéressant aux postes de la fonction publique d'État qui concentrent les pouvoirs.

M. Pierre Cuypers. – Quelle suite donne-t-on à une commission d'enquête ?

M. Vincent Delahaye, président. – Une fois le rapport rendu, en cas de grosse anomalie, le Sénat saisit le procureur de la République et divulgue les informations dans la presse, puis il exerce un contrôle en séance publique.

M. André Vallini. – Le rôle d'une commission d'enquête est surtout de faire des propositions, y compris de nature législative.

Mme Maryvonne Blondin. – Sommes-nous nombreux à avoir déjà participé à des commissions d'enquête ?

M. André Vallini. – J'avais participé à celle sur l'affaire d'Outreau, lorsque j'étais député.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous étions jeunes... Même si cette commission d'enquête n'a pas d'aboutissement législatif, elle aura au moins le mérite de faire prendre conscience du problème, ce qui est le plus important. Pour l'instant, on réduit le phénomène à une question morale, sans voir qu'il en va en réalité du fonctionnement de nos institutions. Et si nous aboutissons à des propositions pour améliorer la situation, ce n'en sera que mieux.

La réunion est close à 18h15.

MISSION D'INFORMATION SUR ALSTOM ET LA STRATEGIE INDUSTRIELLE DU PAYS

Mercredi 18 avril 2018

- Présidence de M. Alain Chatillon, président -

La réunion est ouverte à 18 heures.

Adoption du rapport d'étape

M. Alain Chatillon, président. – Nous sommes réunis pour adopter notre rapport sur Alstom. Nous avons mené 38 auditions depuis le 13 décembre dernier, durant 65 heures, et avons entendu 57 personnalités. Nous nous sommes déplacés sur différents sites – nous étions hier encore à La Rochelle.

Nous avons souhaité examiner les problèmes d'Alstom avant de compléter ce premier volet par un second sur la stratégie industrielle de la France. Nous avons réalisé, avec Martial Bourquin il y a quelques années, un rapport sur ce sujet et nous regrettons que plusieurs de nos préconisations n'aient pas été suivies d'effets. En 1980, il y avait 5,4 millions d'emplois industriels en France ; aujourd'hui, il y en a 2,4 millions. Le temps presse. Les raisons en sont le manque de compétitivité et le manque de réactivité des entreprises ou de certaines de leurs directions sur des questions telles que la recherche et développement (R&D), la robotisation...

Alstom a connu différentes étapes importantes récemment : une opération de cession d'activités à General Electric en 2014, puis le rapprochement en 2017-2018 avec Siemens, qui était lui-même en cours de négociation avec Bombardier. Nous avons noté la capacité de la France à accompagner Alstom par la prise de commandes importantes. Au-delà des résultats d'Alstom en trésorerie, la France devrait accompagner cette démarche car Alstom a un chiffre d'affaires non négligeable : il représente 70 % du chiffre d'affaires du futur regroupement. Avec Martial Bourquin, nous avons vu avec étonnement que Siemens prend le contrôle de l'activité : le président et cinq administrateurs seront désignés par Siemens, sur les onze membres du conseil d'administration. Une opération de rapprochement apparaissait évidente, et faire un groupe franco-allemand était une nécessité : n'oublions pas la puissance des Chinois et des Américains.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Pour comprendre la dernière évolution d'Alstom, qui a poussé le groupe socialiste et républicain à demander la création de notre mission d'information – tandis que l'Assemblée nationale a créé une commission d'enquête à la demande du groupe Les Républicains, ce qui montre que nous étions tous interloqués par cette transformation du groupe – il faut revenir en 1990.

En 1990, la Compagnie générale d'Électricité (CGE), qui deviendra en 1991 Alcatel-Alsthom, est un groupe présent dans le secteur des équipements et des services de production et de distribution d'énergie, des équipements et des services ferroviaires et dans celui des chantiers navals. Il comprend également des activités dans le domaine des télécommunications, des câbles, des batteries, de l'ingénierie électrique à destination des entreprises, et même des multimédias et de la presse.

En 2018, les restes du groupe Alstom, réduit au seul secteur ferroviaire depuis la vente de son activité « Énergie » en 2014 à General Electric, auxquels sont apportés les actifs « Mobility » du groupe Siemens, font l'objet d'une prise de contrôle par le groupe allemand, qui en devient l'actionnaire majoritaire.

En trente ans, un conglomérat industriel puissant, à capitaux majoritairement nationaux, a laissé place à plusieurs activités exercées par des *single players* dont nombre d'entre eux sont dirigés par des intérêts étrangers. Cette évolution est symptomatique de la mutation de l'industrie française, qui a vu certains des groupes qui constituaient le socle de sa puissance industrielle démantelés et vendus à la découpe, le plus souvent à des acteurs industriels ou financiers étrangers.

Au terme de nos travaux sur l'évolution d'Alstom, ma conviction – partagée par Alain Chatillon – est que le principe même d'un rapprochement entre deux acteurs européens majeurs du secteur ferroviaire a tout son sens d'un point de vue économique. La nécessité de disposer d'une taille critique, dans un marché ferroviaire devenu mondial et livré à l'ambition de groupes non européens ayant un pouvoir de marché potentiellement considérable, justifie sans conteste la volonté de constituer un acteur majeur, susceptible de peser au niveau mondial. Plusieurs marchés importants aux États-Unis ont été remportés par de grands groupes chinois, et quelques groupes japonais sont également très actifs sur le marché mondial.

Mais il faut s'assurer que ces stratégies d'entreprises, si cohérentes et respectables soient-elles, ne préjudicient pas aux intérêts industriels de notre pays. Or, la prise de contrôle de l'assemblée générale et du conseil d'administration d'Alstom par un investisseur étranger ne peut que susciter un sentiment d'appréhension. La façon dont se font ces regroupements est aussi importante. Ce rapprochement crée un sentiment d'appréhension dans les douze sites du groupe en France et chez les 4 500 sous-traitants sur le terrain. L'industrie est le maillage essentiel de nos territoires.

Certes, au cours de nos travaux et déplacements, nous avons eu des assurances tant du groupe Alstom que du groupe Siemens – que nous avons rencontré à Munich – de l'absence de toute volonté de mettre à mal l'appareil industriel exceptionnel du groupe Alstom, en particulier en France. De même, le Gouvernement, tant au niveau politique qu'au niveau administratif, s'est montré résolument optimiste sur les incidences de ce rapprochement pour notre pays.

Mme Sophie Primas. – On pourrait résumer cela par : « Passez votre chemin ! » !

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Il n'en demeure pas moins que dans tout rapprochement d'entreprises, et sans doute plus encore dans le domaine industriel, les synergies et les gains attendus s'effectuent pour partie par des restructurations destinées à assurer des économies d'échelle et à supprimer d'inévitables doublons d'activités. Dans un groupe d'origine binational comme le sera Siemens-Alstom, ces restructurations ne sauraient toutefois porter prioritairement sur la partie française. Alstom n'est pas simplement un acteur industriel historique majeur employant 8 500 emplois en France ; avec ses sites répartis à travers nos territoires, il est aussi un élément fort du maillage industriel de notre pays, avec 4 500 fournisseurs représentant près de 27 000 emplois. Il s'agit de nombreux emplois et d'une valeur ajoutée importante.

Avec ce rapport, nous voulons peser pour que la réalisation de ce rapprochement ne se traduise pas, à moyen terme, par un délaissement de certains sites français qui conduirait, à plus longue échéance, à un démantèlement de notre filière ferroviaire. Or les syndicats nous ont rappelé aujourd'hui, lors de nos auditions, que la filière est un échelon essentiel de l'industrie.

Certes, des garanties ont été données par les parties intéressées, pendant une durée de quatre années à compter de la réalisation de l'opération, sur certains éléments relatifs à la gouvernance et à la stabilité des sites et des effectifs en France. Indéniablement, ces garanties ont été apportées à l'instigation de l'État, exerçant alors les prérogatives de premier actionnaire du groupe Alstom, compte tenu du prêt d'actions dont il bénéficiait de la part du premier actionnaire du groupe Alstom, le groupe Bouygues – nous avons entendu son PDG, Martin Bouygues, tout à l'heure. Mais on ne peut que regretter que l'État n'ait pas été plus loin dans la protection des intérêts d'Alstom en France.

L'État semble avoir pris le parti de soutenir une opération capitaliste très favorable à Siemens en misant sur l'effet d'entraînement à long terme qu'il pourrait induire pour l'industrie ferroviaire française et en souhaitant écarter définitivement les craintes d'un rapprochement entre Siemens et Bombardier qui aurait laissé Alstom seul, sans taille critique, pour affronter la concurrence mondiale.

Mais ce pari sur l'avenir n'aurait-il pas dû être assorti de garanties plus importantes pour le maintien de l'activité en France, alors même que dans les cinq prochaines années, c'est la commande publique française qui, pour l'essentiel, fera vivre le nouveau groupe et que Siemens prendra le contrôle de cette entité dotée d'une trésorerie potentiellement excellente sans lui apporter un seul euro d'argent frais ? Le niveau des garanties obtenu apparaît moindre que celui que l'État avait obtenu en 2014 lors du rachat de la branche énergie d'Alstom par le groupe General Electric, même si ce choix industriel était en lui-même très contestable...

D'autres modalités de rapprochement avec Siemens étaient envisageables, qui auraient pu rééquilibrer la relation industrielle et capitaliste. La stratégie du Gouvernement dans cette opération est discutable, tant il semble n'avoir pas cherché à rééquilibrer, en faveur des intérêts français, l'accord intervenu entre les directions d'Alstom et de Siemens.

Si la présence de l'État au capital ou le maintien de l'exercice des droits de vote dont il disposait dans le cadre de l'accord conclu avec Bouygues aurait certainement empêché le rapprochement lui-même, compte tenu – selon Martin Bouygues – du refus de Siemens de voir l'État au capital de l'entreprise, d'autres garanties auraient pu être envisagées pour assurer davantage la pérennité de l'outil de production en France.

Alstom, et la filière ferroviaire française dans son ensemble, méritaient qu'on les défende davantage, à l'instar de ce que la France avait su faire dans l'aéronautique, en prévoyant un partenariat équilibré entre les différents intérêts nationaux – ce que l'on pourrait qualifier d'Airbus du ferroviaire. Cet exemple fonctionne : la bi-nationalité d'un groupe n'est pas forcément un handicap ; elle n'implique pas qu'un État ou une entreprise prenne nécessairement le dessus. Cela peut aboutir à une opération industrielle de haut niveau. Si une opération capitaliste équilibrée sur le strict modèle d'Airbus s'avérait certes difficile à atteindre, des modalités de coopération industrielle plus favorables aux intérêts français étaient possibles, sous certaines conditions.

Si l'on admet l'impossibilité ou le défaut rédhibitoire du groupement d'intérêt économique (GIE) – défendu cependant par la CGT – en raison de sa lourdeur d'organisation et des limites d'activités inhérentes à ce modèle juridique, la variante de la filiale commune était théoriquement envisageable pour contourner l'obstacle que pouvait constituer le fort morcèlement de l'actionnariat d'Alstom. Elle aurait permis la mise en place d'un Airbus du ferroviaire plus équilibré que la solution retenue *in fine*. Elle pouvait rester, d'un point de vue capitalistique, une co-entreprise à structure légère et agile sur le modèle, par exemple, de celle qui lie la Snecma – devenue Safran – à General Electric depuis 50 ans et permet de construire les moteurs d'avions civils les plus vendus au monde. Pourquoi ce qui existe entre GE et Safran aurait été impossible là ? Mais ces pistes n'ont pas été retenues, et nous n'avons obtenu aucune réponse sur les raisons de ce choix.

La représentation nationale, dans ce dossier, est mise devant le fait accompli. C'est encore très dommage. Lorsqu'on évoque le ferroviaire, on parle de mobilité, et le ferroviaire joue un rôle décisif dans la crise climatique. Si l'État français protégeait le ferroviaire, il deviendrait un secteur de premier plan.

Le 23 mars 2018, les directions d'Alstom et de Siemens ont réitéré leur protocole d'accord signé le 27 septembre 2017. Le rapprochement entre les deux sociétés et ses modalités sont désormais pleinement actés. Sa mise en œuvre reste néanmoins soumise à trois conditions cumulatives : d'abord, il faut l'approbation de l'accord par les organes délibérants des deux sociétés, et notamment l'assemblée générale des actionnaires d'Alstom, qui devrait se réunir en juillet 2018. L'assemblée donnera probablement son accord à l'opération, les actionnaires – et notamment l'actionnaire de référence Bouygues – ayant un intérêt financier évident à sa réalisation, compte tenu des primes et dividendes annoncés – Martin Bouygues nous avait assuré ne rien gagner dans l'affaire, mais il ne faut pas oublier les 500 millions d'euros qui résulte de ces distributions – tandis que l'État a marqué son approbation du projet. Ensuite, il faut obtenir l'autorisation de l'État au titre du contrôle des investissements étrangers. Là encore, compte tenu des garanties prises par les deux sociétés dans le cadre du rapprochement, que l'État considère comme suffisantes, il est très vraisemblable que l'autorisation sera accordée – les services de l'État nous ont assurés être prêts. Enfin, la Commission européenne doit autoriser le rapprochement dans le cadre du contrôle des concentrations. L'opération ne devrait vraisemblablement pas être jugée contraire au droit européen, notamment si le marché de référence est mondial. En revanche, il ne peut être exclu que la Commission demande aux deux acteurs des compensations, si le marché de référence est européen, afin que la concurrence sur les marchés concernés soit préservée. C'est donc probablement une décision d'autorisation qui sera délivrée par l'autorité européenne, sous réserve de mesures compensatoires.

Dans ces conditions, on ne peut que prendre acte du rapprochement annoncé. Pour autant, il est encore possible de mieux accompagner les conséquences. C'est ce qui nous conduit à formuler plusieurs préconisations.

La première, c'est d'utiliser la commande publique pour maintenir l'activité des sites français. Compte tenu des achats publics massifs attendus en France dans les années à venir en matière d'équipements, de services et d'infrastructures ferroviaires, les pouvoirs publics doivent utiliser la commande publique comme un levier pour favoriser la localisation en France de la production des équipements ferroviaires, des centres de recherche et d'ingénierie. Il faut exploiter tous les leviers permis par le droit de la commande publique pour faire en sorte que ces investissements publics puissent sauvegarder et créer de l'emploi en France.

L'État, qui contrôle de grandes entreprises publiques clientes d'Alstom, doit peser sur les décisions d'achat de ces dernières afin d'offrir des débouchés à la production réalisée en France. On peut donc se réjouir de l'annonce faite par l'État de commander à Alstom 100 « TGV du futur ». J'étais hier à La Rochelle avec Daniel Laurent, Damien Gay, Corinne Imbert. C'est bien de faire des déclarations, mais les salariés sont comme saint Thomas, ils attendent la réalité de la commande. Chaque semaine qui passe sans commande ferme leur porte préjudice avec un nombre impressionnant de jours chômés...

M. Daniel Laurent. – Avec Sophie Primas et Alain Chatillon, nous avons rencontré hier la ministre, Elisabeth Borne, qui ne nous a rien garanti. Elle était même plutôt dubitative...

Mme Viviane Artigalas. – Alstom a délocalisé une partie de sa production en Inde, à la différence de Siemens. Comment obtenir la garantie que la commande sera produite en France et non en Inde ?

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Pour l'instant, le TGV est fabriqué en totalité en France.

M. Daniel Laurent. – Ce n'est pas le cas d'autres produits...

M. Martial Bourquin, rapporteur. – La pérennité des sites de La Rochelle et de Belfort dépend de cette commande... Et il faut espérer que les matériels roulants et les équipements de signalisation produits par Alstom seront les plus adaptés aux marchés publics qui seront lancés par la Société du Grand Paris dans les prochains mois et jusqu'en 2020 pour la réalisation du Grand Paris Express.

Ensuite, il faut accompagner l'ensemble de la filière. Alstom est un débouché-clé de la filière de l'industrie ferroviaire française, puisque 1,138 milliard d'euros de produits et de services lui sont livrés chaque année par des fournisseurs situés en France. Ces livraisons sont essentiellement destinées aux usines françaises d'Alstom – nous l'avons encore vu hier à Aytré. C'est dire à quel point le *sourcing* des sites français d'Alstom est centré sur le territoire français.

Le rapprochement de Siemens Mobility et d'Alstom va selon toute vraisemblance modifier les réseaux d'approvisionnement. L'uniformisation des *process* industriels entre les deux groupes, à terme, dans le cadre d'une recherche de rationalisation de son outil industriel, risque de remettre en cause certains réseaux actuels. Mais cette modification des réseaux d'approvisionnement pourrait, dans le même temps, offrir des opportunités de développement importantes pour les fournisseurs français d'Alstom qui seront capables de fournir Siemens-Alstom.

Toutefois, le benchmark Allemagne-France, à l'intérieur du futur groupe, risque d'être très difficile pour un très grand nombre des fournisseurs français actuels. Si le nombre des fournisseurs hexagonaux d'Alstom est considérable, les achats d'Alstom sont en réalité extrêmement concentrés sur un petit nombre d'ETI et de grosses PME. L'insuffisante concentration de la filière ferroviaire française est un facteur limitant leur potentiel dans les domaines de l'innovation, de l'exportation et de l'investissement dans l'outil et les procédés. La trop faible digitalisation de l'outil productif est aussi un obstacle.

Nous préconisons donc de mettre en place un plan d'accompagnement des PME et ETI équipementiers d'Alstom pour qu'ils puissent répondre aux besoins en *sourcing* de la future entité Siemens-Alstom. Il faut accélérer fortement le rapprochement des fournisseurs pour leur faire atteindre une taille critique ou développer des synergies collectives dans des logiques de *clusters*.

Il faut également donner au nouveau groupe les moyens financiers de se développer. La cession des titres détenus par Alstom dans ses coentreprises avec GE va générer une importante entrée de liquidités. S'il est d'ores et déjà prévu qu'une partie de cette somme soit reversée aux actionnaires, le solde devrait servir à consolider la trésorerie de Siemens-Alstom et être mis au service du développement de l'entreprise.

Dans ce cadre, il faut insister pour que la stratégie d'investissement de la nouvelle entité permette de renforcer les complémentarités industrielles des sites, tant en France qu'en Allemagne, et qu'en outre, les sommes disponibles continuent d'appuyer les activités de recherche et de développement déjà en cours, et pour partie aidées par la puissance publique, mais également les centres d'excellence situés sur le territoire français.

Le groupe Siemens a des capacités d'ingénierie de haut niveau, qu'il faut renforcer. Il est en effet essentiel que les sites français restent des sites d'innovation technologique. Tous les sites qui n'auront pas une activité de recherche et développement de haut niveau seront en danger. Les investissements du nouveau groupe doivent ainsi favoriser les activités de recherche et de développement sur les mobilités du futur, et assurer une montée en gamme de la production actuelle. À défaut d'un investissement suffisant, orienté en priorité sur ces objectifs, le risque serait grand de voir les sites d'excellence du groupe en France relégués au simple statut de sites d'assemblage. Et les sites d'assemblage sont condamnés à plus ou moins long terme. L'avenir d'Alstom ne s'écrirait alors plus en France, quand bien même son centre de décision demeurerait en Ile-de-France... C'est là que la question territoriale se pose.

Il faut aussi faire en sorte de garantir l'intégrité du périmètre industriel d'Alstom. Compte tenu de la dimension européenne des deux groupes, la Commission européenne sera amenée à rendre une décision dans les mois à venir, au titre du contrôle des concentrations, sur le projet de rapprochement entre Alstom et Siemens Mobility.

Nous estimons que la décision de la Commission européenne ne doit pas remettre en cause l'intégrité du périmètre industriel d'Alstom, qui nuirait nécessairement à la capacité de la nouvelle entité Siemens-Alstom de disposer d'une taille critique lui permettant de faire face aux concurrents mondiaux. Il y a déjà eu de nombreux exemples de ce type de mesures dans le passé. Ainsi, lorsque Faurecia a été vendu à Plastic Omnium, 22 sites ont été retirés et mis en vente, et le maire d'Audincourt que j'étais alors en était consterné. Heureusement qu'un Américain les a repris, sans quoi ces sites auraient été vendus à la découpe.

À cet égard, le marché pertinent pour le matériel roulant apparaît clairement de taille mondiale, et une appréciation dynamique des forces et des positions de marchés des acteurs mondiaux devrait être favorisée. En effet, les ambitions du groupe chinois CRRC et son potentiel de puissance industrielle et commerciale sont tels qu'il est indispensable que la Commission européenne les prenne pleinement en considération pour évaluer les incidences de l'opération Siemens-Alstom sur la concurrence.

En outre, un démembrement de l'actuel outil industriel d'Alstom risquerait de fragiliser les sites retirés du périmètre du nouvel ensemble.

Il est aussi indispensable de mettre en place un suivi plus transparent des conséquences du rapprochement. Pour garantir une évaluation impartiale des impacts de la prise de contrôle d'Alstom par Siemens, nous demandons la mise en place d'un groupe de suivi parlementaire associant le Sénat et l'Assemblée nationale. On ne peut pas nous dire qu'il n'y a rien à voir !

Certes, l'accord de rapprochement prévoit déjà la mise en place d'un comité de suivi, qui associe le Gouvernement, les directions d'Alstom et de Siemens, ainsi que les syndicats. Mais le Parlement doit être associé à ce travail d'évaluation compte tenu de l'importance stratégique de la filière ferroviaire pour notre pays. Par ailleurs, dans la mesure où les inquiétudes ne portent pas seulement sur la période de quatre ans suivant le *closing*, mais concernent aussi la période postérieure, il est nécessaire que le suivi des effets du rapprochement ne s'achève pas en 2022 mais se prolonge au-delà.

Ce groupe de suivi pourra se faire assister, en tant que de besoin, par des experts dans les domaines industriels, financiers et juridiques, afin d'examiner l'état d'exécution des obligations à la charge du nouveau groupe ainsi que les effets concrets, sur les territoires, de son fonctionnement, non seulement dans les douze sites du groupe Alstom en France, mais également sur la chaîne des sous-traitants.

Enfin, il faut veiller à l'avenir des coentreprises entre General Electric (GE) et Alstom. Alstom a fait part de son intention de se retirer du capital des coentreprises créées en 2015 avec GE, ce qui devrait obliger GE à racheter la part du capital actuellement détenue par Alstom en application de l'option de vente contenue dans l'accord cession de 2015.

La situation est différente pour chacune des trois coentreprises.

En ce qui concerne les énergies renouvelables et les réseaux (Grid), la sortie du capital par Alstom est prévue et ne pose pas de difficulté.

Le cas est différent pour la coentreprise nucléaire (GEAST), qui contient des actifs stratégiques tels que les turbines Arabelle. Alstom a également vocation à se désengager de cette coentreprise, sans que la date soit connue à ce jour, et suivant des modalités qui restent à déterminer. L'hypothèse d'une revente ultérieure de ses parts par GE a été anticipée au moment de la signature de l'accord entre Alstom, GE et l'État : dans cette hypothèse, comme dans tous les scénarios, l'État conserverait en tout état de cause son action de préférence lui conférant des droits de gouvernance spécifiques. En outre, une procédure d'autorisation au titre des investissements étrangers en France serait requise si le repreneur n'était pas français.

Voilà donc les propositions d'accompagnement que nous formulons dans le rapport, que je souhaiterais compléter sur quelques points à la suite du déplacement d'hier à Aytré, sur le site d'Alstom qui assemble les rames TGV et les tramways.

Les cinq ajouts prennent en compte les éléments que nous avons recueillis sur ce site qui est en sous-capacité, et cela constitue un risque dans le cadre de la fusion. La commande publique française doit donc s'exercer pleinement à son profit.

Par ailleurs, j'apporte certaines précisions sur les préconisations. D'abord, le *sourcing* du nouveau groupe doit s'inscrire dans le réseau historique des sous-traitants d'Alstom.

Ensuite, si les mesures de compensation exigées par la Commission européenne devaient conduire à diminuer fortement le périmètre industriel de la nouvelle entité, il faudra appeler les deux groupes ainsi que l'État à renoncer à ce rapprochement, qui ne revêtirait alors plus qu'une nature capitalistique et serait dépourvue de contenu industriel.

Enfin, il est indispensable que GE respecte l'ensemble des engagements qu'il a contractés en 2014 lors de l'acquisition de la branche « Énergie » d'Alstom. Sur 1 000 emplois, 400 sont créés, reste 600 !

Vous avez sous les yeux notre rapport. Le président et moi-même avons pu consulter la lettre du PDG de Siemens à Bruno Le Maire. Nous ne pouvons vous en divulguer le contenu, couvert par le secret des affaires, mais je peux vous dire que nous y avons cherché en vain d'autres garanties que celles évoquées publiquement par le ministre. Je suis atterré par leur absence. Les garanties sur quatre ans ne sont pas un cadeau : elles viennent essentiellement de la commande publique. Or ces quatre ans, comme par hasard, nous mènent... après la présidentielle ! La pérennité des douze sites français sera due à la commande publique. Cela a été décidé sans que ni l'État ni les groupes ne demandent l'avis du Parlement. Nous essayons désormais d'accompagner ce projet de fusion pour éviter le pire, qui serait la désindustrialisation de certains territoires, suite à des sous-capacités.

M. Alain Chatillon, président. – Je remercie le rapporteur pour cette synthèse. Avec ces propositions, nous entendons prendre acte du passé – que nous regrettons, même si nous avons souhaité le faire sur un mode objectif et apaisé – pour nous tourner vers l'avenir.

Je vous laisse la parole pour formuler des observations ou, le cas échéant, proposer des modifications du rapport.

M. Claude Kern. – Je propose d'écrire à la page 61 : « Il semble néanmoins que les responsables du syndicat IG Metall expriment des inquiétudes similaires aux syndicats français quant à l'emploi et la préservation des sites en Allemagne. » J'ai rencontré des membres d'IG Metall il y a quelques jours : ils ont les mêmes craintes que nos syndicats, et se demandent si les sites français ne seront pas privilégiés ! Le Directoire de Siemens a discuté avec leurs représentants, mais ils n'ont pas connaissance d'un accord signé.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Il y a évidemment eu un accord.

M. Fabien Gay. – C'est ma première mission d'information. Je me félicite de notre travail collectif car, malgré les divergences politiques, j'ai senti une vraie volonté commune d'avancer et de comprendre. Ce rapprochement a soulevé une réelle inquiétude chez les salariés. Au moment où le secret des affaires était instauré dans l'hémicycle, nous demandions davantage de transparence. Je partage la plupart des analyses et des propositions formulées, surtout dans la première partie, qui décrit le démantèlement de cette belle entreprise qu'était Alstom. Alstom avait plusieurs activités, et la stratégie industrielle a été de découper des branches pour ne garder que le ferroviaire, ce qui a fragilisé l'entreprise : dès 2015, il était évident qu'un rapprochement allait s'imposer. Mais pas dans ces conditions !

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Absolument.

M. Fabien Gay. – J’ai bien compris, au fil des auditions, l’opération capitaliste. On nous l’a vendue comme un mariage entre égaux, mais un chef d’entreprise nous a bien expliqué qu’une telle chose n’existe pas, et qu’il n’y a que des fusions-absorption, où l’un prend le pas sur l’autre. Cette fusion-absorption soulève de vraies questions sur la pérennité des sites industriels et des emplois. Au bout de quatre ans de commande publique, il faudra nécessairement une restructuration, et on ne pourra pas garder douze sites en France. Quelle est, au fond, la stratégie industrielle ? Le TGV ? Nous avons vu que la direction, comme les employés, en parlaient avec passion. Ou l’*Intercity Express* ? La nouvelle entité pourra-t-elle garder ces deux produits ? La signalisation, dont le taux de marge est peut-être de 10 ou 15 %, sera basée à Berlin. Certains sites français pâtissent depuis longtemps de sous-investissement. J’ajouterais aux propositions du rapport une interpellation commune sur la commande publique de TGV qui a été promise. Alstom va prendre le pouvoir mais personne ne peut nous assurer que, dans cinq ans, la commande publique française sera fabriquée en France. Les syndicalistes m’expliquent qu’en chaudronnerie, par exemple, alors qu’ils sont en sous-charge, ils sous-traitent au site de Katowice, qui lui-même, parce qu’il est en surcharge, sous-traite autour de lui. J’approuverai ce rapport.

M. Jean-François Longeot. – Moi aussi. Le comité de suivi est un point très important, qui associera parlementaires et industriels, car cette mission ne doit pas s’arrêter à la remise du rapport.

M. Alain Chatillon, président. – La position que nous avons prise, avec le rapporteur, est de dire qu’il faut que l’État accompagne, mais que ce n’est pas à lui de décider de la stratégie, qui doit rester du ressort du chef d’entreprise et de ses employés. La deuxième partie du rapport dira comment nous voyons les choses, du point de vue de l’agence des participations de l’État, et comment le Parlement peut accompagner les évolutions. L’erreur a été de laisser trop souvent l’État à la manœuvre.

Mme Viviane Artigalas. – Nous sommes mis devant le fait accompli, et le comité de suivi est indispensable. Certes, ce n’est pas notre rôle d’influencer la stratégie industrielle de l’entreprise. Mais nous avons demandé au PDG quelle était sa stratégie de long terme... Après la fusion, l’entreprise devra nous rendre des comptes sur sa stratégie globale et sa déclinaison sur chaque site industriel français. Notre volonté est que l’activité soit maintenue sur chacun d’entre eux. Nous sommes très performants et innovants en ingénierie ; il n’empêche, il nous faut des assurances.

Mme Fabienne Keller. – Certains sites ont eu la chance d’être visités et ont bénéficié d’un bel encart, contrairement à d’autres. Ne pourrions-nous procéder autrement et présenter en un mot chacun des douze sites français ? Par ailleurs, page 43, il est précisé : « Alstom France principal acteur de l’industrie ferroviaire française ». Il est certes important de rappeler la dimension centrale d’Alstom, mais ne pourrions-nous pas indiquer que d’autres entreprises du secteur ferroviaire sont tout aussi puissantes ? Alstom est une pièce maîtresse, mais dans une industrie globale.

Mme Sophie Primas. – Je salue également la qualité du rapport, mais nous n’en sommes qu’à mi-parcours. Notre fonction de contrôle doit s’exercer au travers de cette mission d’information, mais devra également se poursuivre dans le temps en prenant par la suite une forme innovante, pourquoi pas un comité de suivi ? Nous pourrions ainsi répondre à la demande de Fabienne Keller et continuer à visiter les différents sites d’Alstom. Il convient de prendre date régulièrement avec les dirigeants d’Alstom pour savoir où ils en sont dans leur stratégie, en respectant bien sûr le secret des affaires. En tant qu’acteurs de

l'aménagement du territoire, nous devons anticiper en matière d'aménagement industriel et comprendre les risques.

Je suis frappée par un chapitre dans lequel vous précisez que nous aurions pu faire autrement et prendre un certain nombre de précautions industrielles.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – Bien sûr, il faut mettre l'accent sur ce point !

Mme Sophie Primas. – Puisqu'il est question du ferroviaire européen, il y a près de chez moi un site industriel d'Airbus. Nous avons procédé autrement avec les Allemands et cela fonctionne plutôt bien puisque nous assistons à un retour industriel. Nous sommes d'ailleurs attentifs à ce que chaque pays soit correctement traité dans le déploiement de la stratégie industrielle.

Pour finir, je suis inquiète du niveau des commandes de l'État. Hier soir, Elisabeth Borne a paru peu désireuse de passer quelque commande que ce soit et a émis un certain nombre de reproches à l'encontre d'Alstom, en particulier en ce qui concerne le site de Belfort. Pour y avoir rencontré peu d'ouvriers et beaucoup d'ingénieurs d'études, elle a estimé que ce site était aujourd'hui avant tout une plateforme d'études.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – C'est terrible, très inquiétant !

Mme Sophie Primas. – Bref, soyons extrêmement vigilants.

M. Franck Montaugé. – Il est difficile de raisonner à horizon de trente ans... N'aurions-nous pas pu établir un schéma retraçant les évolutions des données relatives aux capitaux, aux chiffres d'affaires, aux dettes, aux dividendes, aux emplois, etc. de toutes les entreprises du secteur ?

Ce rapport est riche. Quels enseignements en tirer du point de vue de l'État ?

Dernière question, *quid* de la dimension européenne ? Cet aspect a été abordé au travers de la création d'un « Airbus du ferroviaire ». Dans un contexte mondial de concurrence exacerbée, y compris dans ce domaine, l'Europe pourrait-elle, et comment, apporter une valeur ajoutée à ce secteur d'industrie ?

M. Alain Chatillon, président. – Vos deux derniers points seront la base du deuxième rapport.

M. Daniel Laurent. – Le deuxième volet de notre mission portera sur la stratégie industrielle du pays. Les exemples ne manqueront pas. Je pense aux chantiers navals : si nous avions été réactifs plus tôt, nous aurions peut-être pu intervenir. Je pense aussi au site d'Airbus à Toulouse, qui suscite quelques inquiétudes. Or 44 000 emplois sont concernés. Nous devons donc être vigilants et la mission doit poursuivre son travail.

Mme Michèle Vullien. – Nous devons veiller à ne pas nous mêler de la stratégie des entreprises. Ce n'est pas à nous de décider si la répartition des activités entre les différents sites d'Alstom – les contacteurs à Tarbes, etc. – est pertinente ou non. En revanche, il est intéressant de créer un comité de suivi pour examiner la stratégie industrielle, l'État étant venu au secours d'Alstom à différentes reprises. Néanmoins, je suis perplexe lorsque j'entends dire que nous commanderons « x » trains. J'en doute, tant les appels d'offres sont

verrouillés ! Il serait utile d'améliorer la procédure des appels d'offres. À défaut, malgré les annonces, nous ne pourrions pas faire grand-chose.

M. Claude Kern. – Je suis ravi de la manière dont s'est déroulée la mission et je voterai ce rapport d'étape.

M. Martial Bourquin, rapporteur. – J'ai pris bonne note de la proposition de Fabienne Keller, mais il faut être conscient que visiter l'ensemble des douze sites est un gros effort.

M. Daniel Laurent. – À qui allez-vous faire parvenir ce rapport ?

M. Martial Bourquin, rapporteur. – À l'ensemble des personnes auditionnées et bien sûr au Gouvernement. S'il gère le dossier Airbus comme a été géré celui d'Alstom, nous allons au-devant de gros problèmes, parce que les Allemands veulent construire l'avion complet...

M. Alain Chatillon, président. – Il nous faut maintenant nous prononcer sur le titre du rapport. Nous avons retenu, Martial Bourquin et moi-même, un titre apaisé, tourné vers l'avenir : « Siemens-Alstom : pour un géant du ferroviaire véritablement franco-allemand ».

Le titre du rapport est adopté.

M. Alain Chatillon, président. – Je vais désormais mettre au vote l'ensemble du rapport, incluant les modifications qui ont été acceptées.

Le rapport est adopté.

M. Alain Chatillon, président. – Conformément à l'usage, il va être laissé un délai aux groupes politiques pour formuler leurs contributions écrites qui seront annexées au présent volume. Ces contributions devront parvenir au secrétariat de la mission au plus tard le mercredi 25 avril à 16 heures. Selon l'usage, elles ne devront pas dépasser 4-5 pages en format rapport. La mise en ligne du rapport est prévue pour le jeudi 26 avril en fin de journée. Un tirage papier suivra.

La réunion est close à 19 h 15.

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

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Avant de débiter l'audition, je vous indique que notre collègue Jean-Marie Morisset, sénateur des deux Sèvres, remplace, comme membre de notre mission d'information, Mme Corinne Imbert, démissionnaire.

Nous accueillons pour notre première audition Mme Véronique Blanchard et M. Mathias Gardet, qui sont les auteurs d'un ouvrage récent intitulé *Mauvaise graine : deux siècles d'histoire de la justice des enfants*.

Ils vont nous apporter un éclairage sur la manière dont la justice des mineurs a évolué, ce qui nous aidera à mieux comprendre la situation qui est la nôtre aujourd'hui. Je précise que Mme Blanchard a exercé le métier d'éducateur pendant dix ans et qu'elle enseigne à l'école nationale de la protection judiciaire de la jeunesse. M. Gardet enseigne, quant à lui, les sciences de l'éducation à l'université Paris VIII.

Je vais vous donner la parole pour une intervention liminaire puis le rapporteur et mes collègues vous poseront des questions complémentaires.

M. Mathias Gardet. – Nous reprendrons une à une les différentes questions que vous nous aviez adressées. Quelles grandes périodes peut-on distinguer, dans le domaine de la justice des mineurs, depuis le XIX^e siècle ?

Vos questions concernent le long terme et nous tenterons d'y répondre, quitte à être schématiques, dans une perspective historique.

Six périodes peuvent être délimitées. La toute-première s'étend de la Révolution française jusqu'au code Napoléon de 1810, qui va introduire une différenciation juridique des peines selon que le condamné est âgé de plus ou de moins de seize ans.

La seconde période, qui va des années 1820 à la fin du XIX^e siècle, pose les principes fondateurs de la prise en charge de ces mineurs par la justice: la désignation d'un quartier spécifique dans les prisons, le placement collectif dans les institutions ou chez des particuliers, qui préfigurent le placement en milieu ouvert. À partir de 1850, une sorte de délégation de service public va consacrer le rôle des institutions privées financées par l'État.

Une troisième période, de la fin du XIX^e siècle jusqu'à la fin de la Première guerre mondiale, s'avère paradoxale : d'un côté, elle connaît un durcissement de la prise en charge et du regard porté sur la jeunesse et, d'un autre côté, elle est marquée par l'ordonnance

de 1912, qui va consolider les premiers dispositifs de la justice des mineurs, avec des tribunaux et des juges spécifiques.

Une quatrième période, allant de l'entre-deux-guerres jusqu'aux années 1960, implique un nouveau regard sur la jeunesse, dont la société a moins peur qu'auparavant, en raison des craintes de la dénatalité et du traumatisme des deux guerres mondiales. L'éducatif et la réforme des institutions vont être mis en avant. Les lieux d'enfermement semblent devenir plus éducatifs et les bagnes pour enfants vont susciter de grandes manifestations. Pour autant, vers le milieu des années 1950, la montée démographique est le signe avant-coureur d'une peur de la jeunesse qualifiée, notamment par Françoise Giroud, de « nouvelle vague ».

Une cinquième période, allant des années 1970 aux années 1980, est marquée par la contestation au sein des écoles et du travail social, suite notamment aux événements de mai 1968. De fortes critiques contre toutes les formes d'institutionnalisation vont laisser le champ libre à des prises en charge alternatives en milieu ouvert.

Une sixième période – qui débute durant les années 1990 et dont il est difficile de dresser le bilan – est marquée par la résurgence d'une peur envers la jeunesse et d'un intérêt accru pour les modes d'enfermement dont le centre éducatif fermé (CEF) est le symbole. Émerge également durant cette période une nouvelle façon d'appréhender la victime qui a subi le préjudice et a droit à la réparation.

Mme Véronique Blanchard. – Quels sont, au cours de cette période, les grands éléments de rupture, mais aussi les éléments de continuité, que l'on peut discerner dans le traitement judiciaire des mineurs ? L'ordonnance de 1945 a-t-elle marqué une rupture et ses grands principes sont-ils toujours d'actualité ?

Les grands moments de rupture et de continuité font partie de l'histoire du traitement judiciaire des mineurs depuis le XIX^e siècle. Le regard que la société a posé sur l'enfance depuis deux siècles oscille entre une peur de la jeunesse et une volonté de protéger ce qui demeure une promesse pour la société. Ce regard est corrélé avec la démographie : en 1918, suite au désastre démographique, la jeunesse devient une rareté qu'il faut protéger et les jeunes criminels, auparavant mis en exergue par la presse avant-guerre, disparaissent des unes. Si les adolescents n'ont que très peu changé durant l'histoire, le regard sur leurs difficultés a, quant à lui, évolué.

L'idée que l'enfance doit faire l'objet d'un pari éducatif est constante chez les philanthropes du XVIII^e siècle, les penseurs du XIX^e siècle et les pédagogues d'hier et aujourd'hui. Certes, une fois l'éducatif posé comme un incontournable, les modalités de sa réalisation peuvent changer. À une volonté initiale d'innovation et d'accueil spécifique des enfants va se substituer la création d'institutions analogues à celles des majeurs, à l'instar de l'évolution de la Petite Roquette, première prison pour enfants.

La question de l'enfermement est continue. La France n'est jamais sortie de l'idée de la nécessité d'enfermer les enfants ayant des problèmes avec la justice. Très régulièrement, la responsabilisation à acquérir pour les plus jeunes est également invoquée.

L'ordonnance de 1945 s'inscrit dans la continuité des réflexions conduites depuis le XIX^e siècle pour imaginer une justice des enfants spécifiques. Elle en constitue même l'aboutissement, après avoir été préparée par l'ordonnance de 1942. Cette ordonnance est un

moment symbolique, intervenant avec la création de nouveaux métiers comme le juge des enfants et les éducateurs. En outre, l'ordonnance de 1958, en conférant à la magistrature des enfants une double compétence pénale et civile, fait entrer la protection des enfants dans le champ de la justice des enfants, la société les considérant en danger. C'est bien là une rupture dans l'ordre judiciaire et dans la perception qu'on avait, jusqu'alors, de ces enfants.

La rupture plus marquante se déroulerait durant les années 1970. La philosophie du préambule de l'ordonnance de 1945 est réellement appliquée au quotidien auprès des jeunes, durant ce mouvement très particulier de la fin des Trente Glorieuses.

Enfin, aujourd'hui, le principe de l'éducatif demeure. Cependant, depuis la fin des années 1990, la France a repris peur de sa jeunesse, dans un contexte de montée des individualismes. Les principes de l'ordonnance semblent moins bien compris par l'opinion publique, qui y voit une forme de laxisme, alors que la justice française des mineurs, qui autorisait la peine de mort jusqu'en 1980, reste l'une des plus punitives d'Europe.

M. Mathias Gardet. – La réinsertion des mineurs délinquants a-t-elle toujours été perçue comme un objectif prioritaire par les pouvoirs publics ? Quels moyens ont été mis en œuvre historiquement pour l'atteindre ? Avec quel succès ?

Qu'entendre par réinsertion des mineurs ? Le dictionnaire Larousse définit la réinsertion comme l'action suivante : « Agir, pour que quelqu'un – handicapé, délinquant, etc. – puisse se réadapter à la vie sociale. »

Cette idée est partagée tout au long de la période. Le problème réside dans les moyens mis en œuvre par les politiques et la justice pour parvenir à ce but de réinsertion. Selon la période, on parlera donc d'enfermement, de placement, de formation, d'éducation, d'accompagnement, de suivi individuel, de prévention ou de milieu ouvert. Il s'agit de jeunes situés hors des normes de la société à un moment donné. Or, ces normes évoluent également dans le temps.

Ainsi, la présence des jeunes dans l'espace public est tantôt considérée comme un délit, assimilé au vagabondage, tantôt comme normale dans les milieux populaires. Désormais, la présence de ces jeunes est beaucoup plus contrôlée.

La réadaptation à la vie sociale mérite aussi d'être interrogée, puisque les jeunes ont déjà une existence sociale. Qu'entend-on par réinsertion ? Celle des jeunes issus des milieux populaires est-elle distincte de celle des enfants de la bourgeoisie ? Quelle importance va-t-on donner à la question du genre ? La réinsertion, durant certaines périodes, des jeunes filles passe par leur mariage et une place de femme au foyer.

Il est toujours difficile de mesurer les succès et les échecs sur le long terme. Certes, la prise en compte du contexte économique est l'un des facteurs de réussite de la réinsertion professionnelle. Au cours des Trente Glorieuses, les jeunes pouvaient changer facilement d'employeurs, tandis que le chômage, qui touche particulièrement les jeunes depuis plus de trente ans, rend difficile cette forme de réinsertion par le travail et l'exercice d'une liberté de changer d'activité. Alors que les jeunes issus des milieux populaires doivent être insérés avant leur majorité, dans les classes moyennes et supérieures, l'insertion ne se conçoit pas avant l'âge de vingt ou de vingt-cinq ans.

Mme Véronique Blanchard. – Dans quelle mesure l’analyse historique peut-elle apporter un éclairage utile pour l’évaluation des politiques contemporaines en matière de réinsertion des mineurs ? L’histoire démontre qu’il n’existe pas de solution miracle, mais permet de dégager des points de repère. Elle remet au centre de la réflexion la question du contexte : comprendre le regard que l’on pose sur ces enfants, sans penser au contexte, conduit à d’immenses contresens. Selon les circonstances sociales, économiques ou politiques, le regard sur la jeunesse en difficulté peut varier dramatiquement.

L’histoire permet de décrypter l’héritage institutionnel : la difficile mise en place des établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), suite au refus des professionnels de la protection judiciaire de la jeunesse d’y être titularisés, s’explique ainsi par l’héritage de l’ordonnance de 1945. Cette résistance a étonné les politiques, alors qu’une approche historique aurait permis d’en identifier l’origine. En 1945, l’éducation surveillée, service relevant de l’administration pénitentiaire, devient une direction autonome du ministère de la justice. Les surveillants deviennent des éducateurs. Ce moment de fondation identitaire de la protection judiciaire de la jeunesse implique un travail à l’extérieur de la prison. Une fois que ces éducateurs se voient demandés de retourner en prison, ils opposent naturellement une résistance, de peur, soixante ans après, de perdre une partie de leur identité professionnelle. L’histoire peut ainsi permettre d’éviter l’amnésie collective et de prévenir certains errements.

M. Mathias Gardet. – Certaines mesures devraient-elles être privilégiées, ou au contraire écartées, au regard des expériences passées ?

Loin de nous prononcer sur les mesures à mettre en œuvre, nous pouvons en revanche vous signaler les idées qui ont été pérennes durant deux siècles. L’éducation des jeunes revient à parier sur leur éducabilité d’enfant ou d’adolescent. Y renoncer revient à écarter la notion de minorité.

Une seconde dimension est plus politique : la marge de manœuvre n’est pas toujours liée à la réalité de la violence vécue au quotidien par les populations. Ce décalage a été mis en exergue par un rapport sur la violence des jeunes, rédigé, en 1977, par Alain Peyrefitte, qui montrait que certaines personnes pouvaient se sentir oppressées par l’insécurité, quand bien même elles en étaient très éloignées.

Comment agir face à une demande sécuritaire de plus en plus forte, tandis que les mesures éducatives requièrent une action à long terme, dépassant les échéances électorales ? Il est manifeste que l’institution judiciaire des mineurs éprouve de réelles difficultés à se démarquer totalement de l’enfermement qui reste une constante, toujours présente en toile de fond. Cette réalité est mal connue du grand public qui fantasme sur la nécessité de la prison imposée aux mineurs, dès l’âge de 13 ans à partir de 1912. La présence des enfants en prison choque, y compris les personnes en faveur de la plus grande sévérité. L’institution judiciaire éprouve d’ailleurs des difficultés à caractériser l’enfermement des mineurs, comme en témoigne les changements d’appellation du quartier des mineurs - école de réforme, école de préservation, service ou centre de formation - dans la prison de Fresnes. En outre, les tensions sont plus fortes lorsque l’éventail des solutions proposées se réduit. À l’inverse, plus les solutions sont ouvertes, plus l’histoire démontre la possibilité d’apporter des solutions.

À quels moments et de quelle manière les apports des sciences sociales, de la criminologie ou de la psychiatrie ont-ils fait évoluer les modalités de prise en charge des mineurs ? Ces disciplines ont toujours été présentes dans les débats et elles ont influencé les décisions judiciaires, ainsi que les pratiques des professionnels du secteur.

L'exemple le plus ancien est constitué par la psychologie de l'homme criminel, qui considère que la délinquance juvénile constituerait un problème plus psychiatrique – relevant d'un cas médical et d'une forme d'hérédité malade – que social. Cette perception conduit à essayer de détecter ce problème médical le plus tôt possible, en décelant d'éventuels pré-délinquants, ce qui revient à reconnaître une forme de présomption de culpabilité aux contours juridiques incertains. Une telle démarche n'a pas été sans susciter des dérives, comme l'eugénisme présent durant l'entre-deux-guerres.

Le second exemple est celui de la sociologie qui est présente très tôt, notamment chez les assistantes sociales. Dès les toutes premières écoles d'assistantes sociales, les sociologues interviennent et les assistantes sociales se dotent d'outils d'enquête performants qui ont permis de fournir des descriptions précises des configurations familiales. Certes, une dérive peut provenir d'une surinterprétation sociale déjà dénoncée par l'historien Louis Chevalier, dans les années 1950, dans son ouvrage *Classes laborieuse, classes dangereuses*, à une époque où les classes populaires étaient considérées comme le milieu d'origine de la plupart des délinquants.

Mme Véronique Blanchard. – Je me suis intéressée, notamment dans le cadre de mon ouvrage *Mauvaises filles : incorrigibles et rebelles*, à la situation particulière des mineures délinquantes. Quelles sont les spécificités de la délinquance des mineures ? Des actions particulières sont-elles nécessaires à destination de ce public ?

L'originalité de la délinquance des filles réside dans la conscience de sa spécificité. Tout est question de perception de genre : une mauvaise fille n'est pas un mauvais garçon. Le regard social reproche à une fille ce qu'elle est, tandis qu'il reproche à un garçon ce qu'il fait. Au risque de choquer les juristes, la loi n'a pas de sexe, mais elle a un genre : la loi qui est écrite pour tous n'est pas appliquée uniformément selon le genre des jeunes prévenus au tribunal. Il importe donc de réécrire l'histoire de la délinquance féminine en tenant compte de la place des filles et des femmes dans la société française. La délinquance des femmes est largement invisibilisée, depuis le XIX^e siècle, par le corps social. La sexualité est centrale dans la perception de la délinquance des jeunes femmes. La première des actions doit être la formation des professionnels, afin de faire prendre conscience des stéréotypes de genres et de la prévalence de nos représentations.

En tant qu'éducatrice au sein de la PJJ sur le terrain pendant près de dix ans, en Seine-Saint-Denis, j'ai appris à me méfier de l'exigence d'efficacité et des éventuelles solutions miracles. Néanmoins, comme historienne et formatrice, je pense que le placement en institution doit demeurer une exception, en privilégiant le plus rapidement l'ouverture à la fermeture. Le milieu ouvert implique des moyens conséquents, en personnels et en imagination. Éduquer, c'est multiplier les possibles, afin de permettre à ces jeunes de trouver une voie pour l'avenir. Tout ne se joue pas à l'adolescence : il y a un risque éducatif à prendre et il faut parvenir à le défendre devant nos concitoyens.

La formation des professionnels est fondamentale pour assurer une prise en charge de qualité. Tournée vers les sciences juridiques, humaines et sociales, cette formation doit également s'inscrire dans une forme de bienveillance. Il faudrait peut-être mieux entendre la parole des anciennes et des anciens détenus qui sont d'ailleurs de réels experts sur la question des mineurs enfermés. La plupart ont pu trouver leur place dans la société, une place autre que celle qui leur avait été prédite. En conclusion, je citerai l'un d'eux : « Mon exemple est très marqué dans le temps, mais c'est certainement par la multiplication des témoignages que la réalité du vécu des jeunes égarés pourra être appréhendée tout en les inscrivant dans une étude

objective. Je garde encore l'espoir que la multiplication des études universitaires et professionnelles arrive un jour à convaincre la classe politique de toute obédience de la nécessité de mettre enfin en place des dispositions qui permettent aux jeunes égarés de trouver leur place au sein de la collectivité. Toutefois, je reste convaincu que la solution doit être trouvée par la résolution des difficultés rencontrées bien avant le passage à la marginalité. Je ne crois pas qu'on naisse délinquant ; c'est la vie qui mène vers ces sentiers tortueux. »

M. Michel Amiel rapporteur. – Merci de tous ces éléments que vous nous avez apportés. J'ai lu votre livre dont l'iconographie m'a particulièrement frappé. La prison de la Petite Roquette, première prison pour mineurs, relativise toutes les options que nous, politiques, pouvons apporter. C'est une grande leçon d'humilité.

Vous avez évoqué la différence de culture entre les surveillants et les éducateurs qui ne souhaitaient pas se retrouver en EPM. N'avez-vous pas le sentiment qu'il s'agit du cœur du problème, arriver à concilier des cultures professionnelles distinctes dans l'approche du même sujet ?

J'ai le sentiment que tout se joue durant toute la vie, contrairement aux conclusions de certains psychanalystes, comme René Spitz. Une fois encore, le jeune n'est pas un adulte en miniature, mais un être humain en devenir.

Vous avez devant vous les représentants des diverses forces politiques qui partagent ici la même volonté de prendre du recul sur le sujet, pour améliorer l'existant. Or, si les Français demandent actuellement plus de dureté dans les peines, leur a-t-on expliqué la réalité des choses ? Surement pas. Dans ma commune, dont j'ai été le maire pendant dix-sept ans, je passais une partie importante de mon temps à régler les problèmes de nuisance de certains enfants qui étaient considérés, par mes administrés, comme de graves délinquants. La priorité de l'éducation ne doit pas seulement concerner les enfants, mais aussi l'ensemble des personnes, dont les parents, qui sont susceptibles de les entourer.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Au cœur du dispositif où intervient un grand nombre d'acteurs, les familles demeurent importantes, tant pour la prévention que l'accompagnement, durant l'enfermement et la réinsertion. Pourriez-vous développer ce sujet ?

M. Michel Forissier. – J'ai travaillé, comme maire de Meyzieu, avec Dominique Perben à la conception des établissements pénitentiaires pour mineurs. Ce que vous dites des EPM est tout à fait vrai ! Beaucoup de gens étaient réticents à l'implantation d'un EPM dans ma commune, redoutant l'insécurité que ces mineurs risquaient d'apporter. Il s'agissait alors de réagir face à l'état dégradé des quartiers pour mineurs des prisons lyonnaises, qui avait souvent pour effet de faire plonger encore plus les mineurs dans la délinquance. Dans le cadre des EPM, trois administrations doivent travailler de concert. N'oublions pas qu'un jeune qui entre dans l'un de ces établissements présente souvent des troubles psychiatriques que n'a pas les moyens de prendre en charge l'hôpital, faute de disposer d'un quartier suffisant. Il faut également exécuter une décision de justice ; d'où la difficulté. Vous avez raison de rappeler que par le passé, les peines appliquées à la délinquance des mineurs ont pu susciter l'incompréhension des populations. Quels seraient, selon vous, les arguments à avancer pour faire comprendre que l'enfermement doit être le plus court possible, quelle que soit l'horreur du crime commis ?

Mme Brigitte Micouleau. – Récemment, des enfants de dix ans ont frappé leurs enseignants dans une école des quartiers nord de Toulouse. Quelle formation, à destination tant des parents que des enseignants, peut-on élaborer pour éviter de tels errements ?

Mme Laurence Rossignol. – Avons-nous correctement évalué les alternatives à l'enfermement, ce qu'elles mobilisent et le lien qu'elles supposent avec la prévention ? Comment s'organise la pluridisciplinarité autour des enfants ? Certes, si les familles étaient responsabilisées, de nombreux problèmes seraient résolus. Ne faudrait-il pas d'ailleurs reconnaître l'enfant avant tout comme victime, plutôt que comme cas pathologique relevant de la psychiatrie ? En 2015, des cellules de prévention de la radicalisation ont été instituées dans les préfetures. La méthode retenue ici me paraît remarquable. Avez-vous déjà observé des méthodes de travail similaires à celle de ces cellules qui favorisent le dialogue entre les différents intervenants socio-éducatifs. Comment s'inspirer de cette démarche ?

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Quel est le rôle de l'enseignant dans la prévention ? Ainsi, dans le cadre de la lutte contre la radicalisation, une plateforme internet permet de prendre en charge très rapidement le jeune, à partir d'un signalement réalisé par l'enseignant.

M. Jean-Luc Fichet. – Avez-vous observé des différences entre les jeunes issus des milieux ruraux et ceux des espaces urbains ? Le rapport à l'environnement peut-il modifier l'évolution de nos jeunes et les préserver d'une certaine forme de délinquance ?

M. Joël Bigot. – Pour certains jeunes, qui n'ont eu ni scolarité ni formation, lorsqu'ils ne viennent pas de l'étranger, il existe un véritable enjeu d'insertion. Comment intervenir en amont auprès de ces jeunes, avant qu'ils ne soient placés en détention ? Je crains que l'incarcération pendant une longue période ne conduise à la « professionnalisation » des jeunes dans la délinquance, au lieu de favoriser leur réinsertion. Quelles solutions proposer ? En raison de l'évolution des familles, qui sont souvent éclatées et dans lesquelles l'autorité n'existe plus, l'internat, sans être punitif, vous paraît-il à nouveau une solution viable ?

Mme Véronique Blanchard. – Nous répondrons avec un regard historique à vos questions. Depuis deux cents ans, on invoque les familles, considérées comme déficientes, pour expliquer la délinquance et la déviance. C'est ce qui explique qu'elles aient été tenues à l'écart depuis le XIX^e siècle jusqu'aux années 1970 : corriger l'enfant impliquait de le soustraire de sa famille ! Cependant, une telle démarche a montré ses limites. Depuis, les praticiens ont pris conscience qu'aucune institution n'est en mesure de se substituer à la famille. C'est pourquoi, une démarche inverse, impliquant le lien avec la famille, fût-elle précaire, a été mise en œuvre. Des sociologues pourraient approfondir cette réflexion grâce à leur compréhension des évolutions intervenues au cours des quarante dernières années.

Le sentiment d'insécurité est aussi fondamental. Les travaux historiques nous conduisent à affirmer que notre société est peu violente au regard de la situation de ces deux cents dernières années. Mais notre société très pacifiée ne supporte plus le peu de violence qui subsiste. Les enfants de 1945 étaient des enfants extrêmement violents, comme en témoignent les statistiques de l'époque. Et pourtant, l'ordonnance de 1945 va privilégier leur prise en charge et leur protection par la société ! Une telle approche permet ainsi de considérer la violence d'une autre manière pour nos concitoyens. Raconter l'histoire et le quotidien d'un jeune pris en charge par la justice des enfants et sa prise en charge éducative est un travail qui doit être conduit. Je suis parfois surprise par les propos de certains éducateurs en formation qui considèrent la prison comme luxueuse ; cela illustre la méconnaissance par la population

des réelles conditions de détention. Connaître mieux un sujet permet de l'aborder de manière plus sereine.

M. Mathias Gardet. – Attention au rêve de la prévention ! On ne pourra jamais éradiquer tout comportement déviant de notre jeunesse. À partir du moment où une société se dote de normes, il est évident que certains de ses membres vont tenter de les franchir. Penser que l'éradication de toute délinquance juvénile est possible est une utopie qui a motivé des dérives médicales extrêmes : en 1964, un médecin psychiatre, travaillant dans le cadre de l'éducation surveillée a estimé que le tatouage, fréquent chez les détenus, était le signe que les délinquants seraient moins sensibles que les autres à la douleur. Pour s'en assurer, il a donc piqué les corps des jeunes détenus, sans résultat probant bien sûr.

Les normes qu'on oppose pour identifier un comportement déviant ont changé, comme en témoigne l'évolution de la perception de l'avortement. Que faire à partir du moment où un acte est considéré comme déviant ? Plus on avancera vers la non-violence, plus la tolérance à l'égard des comportements des jeunes va se réduire. Les juges pour enfants nous indiquent que certains actes qui leur sont déférés n'auraient pas été considérés comme relevant de la délinquance, quarante ans plus tôt.

Alors que la situation des jeunes délinquants citadins a été beaucoup étudiée, celle des jeunes ruraux a été largement ignorée. La délinquance rurale est très mal connue, au motif que le contrôle social serait davantage présent et efficace dans les campagnes. Au monde criminogène de la ville s'opposerait le monde purificateur et rédempteur de la campagne, alors qu'un nombre conséquent de jeunes déférés sont issus de la ruralité. La présence de ces stéréotypes est encore confirmée par certains programmes télévisés où l'on voit des jeunes délinquants de banlieue se livrer à des exercices en pleine campagne.

La violence à l'école est un phénomène dont on parle depuis peu. Jusqu'aux années 1960, les sources historiques ne mentionnent pas de problème de violence en milieu scolaire. Un basculement s'opère à cette époque, avec le rallongement de la scolarisation, décidé en 1959, mais effectif à partir de 1967, qui maintient à l'école les élèves jusqu'à seize ans. Ceux qui sont enfermés doivent ainsi être scolarisés jusqu'à cet âge. Pourquoi la dégradation de locaux scolaires est-elle plus intolérable que celle d'un abribus ? Un tel acte suscite une réelle indignation dans le corps social. Les attentes de l'institution scolaire et ce qu'en perçoivent les élèves doivent sans doute être ajustées.

Enfin, lutter contre la méconnaissance de la prison est important. Au-delà de la différence entre la culture des surveillants et celle des éducateurs, le transfert dans une prison est souvent perçu comme un rétrécissement d'horizon par les professionnels qui n'en ont pas l'habitude.

Mme Françoise Gatel. – La délinquance des enfants a-t-elle augmenté proportionnellement à la population ? L'environnement n'est-il pas un facteur explicatif ? Dans le milieu rural où j'ai grandi, le village contribuait à éduquer l'enfant, alors que la cruauté enfantine pouvait être terrible. Dans un contexte marqué par l'individualisme et la déstructuration des familles, un tel lien vient à manquer. En outre, quel est le taux de réinsertion de ces jeunes ? Certains modes d'intervention de la société facilitent-ils la réinsertion ?

M. Michel Amiel, rapporteur. – Avons-nous analysé l'usage de la psychiatrie dans la délinquance ? Je ne suis pas persuadé que la classification psychiatrique des troubles

des enfants, comme l'hyperactivité, impliquant une prise en charge chimique, soit toujours pertinente.

Mme Laurence Rossignol. – Les propos de notre collègue Françoise Gatel m'évoquaient un proverbe africain, selon lequel il faut tout un village pour élever un enfant. Je comprends très bien les limites de la prévention, qui pourrait déboucher sur une société dystopique si elle était poussée à l'extrême. Je repense à ce rapport de l'INSERM qui prétendait dépister la délinquance en analysant les troubles du comportement chez les enfants de moins de trois ans. Mais à partir de quelle époque avons-nous établi un lien entre les violences commises sur un enfant et celles commises par un enfant ? Certaines enquêtes nous ont indiqué récemment la prévalence des violences sexuelles commises sur les mineurs et les enfants. Quand j'évoque la prévention, je pense surtout au repérage, à la prise en charge et à l'accompagnement d'enfants-victimes. Enfin, avez-vous identifié d'autres lieux d'enfermement des mineurs que ceux qui relèvent d'une sanction pénale ?

Mme Véronique Blanchard. – L'évaluation des alternatives à l'enfermement n'intervient pas avant les années 1970 et la mise en œuvre des prises en charge en milieu ouvert. Les sociologues ont montré que le milieu ouvert, avec des structures d'accompagnement pluridisciplinaires, offrait aux enfants une voie d'insertion dans la société. Le travail éducatif ne peut se faire que dans l'ouverture et l'insertion dans le tissu social quotidien.

S'agissant des statistiques, on n'observe pas de hausse de la délinquance des mineurs par rapport à celle des majeurs. Les variations sont faibles et ne jouent pas sur le temps long de la statistique judiciaire, qui doit être distinguée des statistiques policière et carcérale.

L'histoire montre la multiplicité des facteurs conduisant à la délinquance et à la déviance. Il est difficile d'en isoler un seul en particulier. En revanche, la bienveillance du village, sinon son contrôle, est un facteur qui peut se retrouver en ville et qui peut aider à l'accompagnement de ces enfants en très grande difficulté. Si les citoyens se soucient de l'état de leurs enfants, comme ce fut le cas après la Première guerre mondiale, la situation de ces derniers peut changer du tout au tout.

M. Mathias Gardet. – Une histoire très fine de la psychiatrie est actuellement conduite dans le cadre d'un séminaire du Centre Alexandre Koyré, à partir du livre d'Annick Ohayon intitulé *L'impossible rencontre*.

À la fin du XIX^e siècle émerge l'idée de l'enfant victime de sa famille, impliquant de nouvelles lois mêlant les violences commises par les enfants à celles commises sur les enfants. Les enfants martyrs, cas extrêmes de violence familiale, émeuvent pour la première fois l'opinion publique et motivent une politique conduisant à la déchéance de la toute-puissance paternelle sur l'enfant, qui peut alors être soustrait à sa famille. Les enfants délinquants sont considérés comme les victimes de leurs familles et de leur milieu.

Se produit alors un glissement analogue à un syllogisme de Ionesco : si les enfants délinquants sont des victimes, les enfants victimes sont voués à devenir délinquants. Le seuil d'intolérance à l'égard des violences commises dans le cercle familial n'a fait qu'augmenter depuis le XIX^e siècle, à la suite de l'intervention grandissante de l'État dans des situations qui échappaient jusqu'alors à la visibilité de la justice, comme des conditions de vie déplorables ou des cas de maltraitance avérés.

Mme Véronique Blanchard. – D’autres lieux d’enfermement existent. Ainsi, les jeunes filles vont souvent échapper aux lieux de l’enfermement classique de la justice des mineurs pour être hospitalisées dans des unités psychiatriques. Ces jeunes femmes sont alors considérées comme hystériques et dirigées vers ce lieu d’enfermement *sine die* qu’est l’hôpital.

Pour répondre à la question sur l’internat, je dirais que le placement dans une institution ouverte et bienveillante, donc collective, ne permet pas, à lui seul, de répondre aux difficultés des enfants, qui sont multiples. Encore faut-il mettre en œuvre toute une infrastructure qui permette à l’enfant de prendre la parole et de réfléchir avec sa famille.

M. Mathias Gardet. – L’histoire connaît, à cet égard, de spectaculaires revirements : certaines périodes vont être louangeuses sur l’internat, présenté comme la solution miracle, tandis que d’autres acteurs, à d’autres époques, vont sévèrement le critiquer. Au-delà des motifs éducatifs, la raison économique est souvent essentielle à un tel revirement : le coût de l’internat peut, au gré des époques, s’avérer moins onéreux que le placement familial et vice-versa. Enfin, dans les orphelinats se trouvent également des lieux d’enfermement.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je vous remercie, au nom de la mission d’information, de vos réponses à l’ensemble de nos questions.

La réunion est close à 17 h 05.

Mercredi 18 avril 2018

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, présidente -

La réunion est ouverte à 14 h 45.

Audition de M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la Justice

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous accueillons cet après-midi M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces au ministère de la Justice. Je rappelle que cette direction est compétente pour l’élaboration de notre droit pénal, y compris le droit pénal applicable aux mineurs.

Il est important pour nous de disposer de votre analyse juridique sur l’ordonnance de 1945, sur les réformes successives qu’elle a connues et sur les modifications que l’on pourrait, éventuellement, y apporter. Je précise que vous avez occupé différents postes en juridiction avant d’être nommé à vos actuelles fonctions : procureur à Saint-Malo, à Paris et à Metz, puis président du TGI de Bobigny et de la cour d’appel de Colmar.

Vous êtes accompagné de plusieurs collaborateurs, qui pourront naturellement prendre la parole au cours de l’audition : M. Nicolas Hennebelle, magistrat, chef du bureau de la politique pénale générale ; Mme Céline Méchin, magistrate, adjointe à la cheffe du bureau de l’exécution des peines et des grâces ; et Mme Morgane Baudin, magistrate, adjointe à la cheffe du pôle d’évaluation des politiques pénales.

Nous sommes sensibles à la question de l'évaluation de la politique pénale. Vous nous direz si vous avez pu réaliser des travaux de nature à nous éclairer sur l'efficacité des différents dispositifs mis en place à destination des mineurs délinquants.

Notre rapporteur, Michel Amiel, vous a envoyé un questionnaire pour vous aider à préparer cette audition. Je vous propose de prendre la parole pour une première intervention liminaire, puis notre rapporteur et les autres membres de la mission d'information pourront vous poser des questions complémentaires.

M. Rémy Heitz, directeur des affaires criminelles et des grâces. – Le ministère de la Justice est attentif aux questions soulevées par l'ordonnance de 1945, qu'il s'agisse de la direction des affaires criminelles et des grâces ou de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). La délinquance des mineurs est souvent au cœur de polémiques, qui varient en intensité selon les époques. Le débat est aujourd'hui plutôt apaisé, mais cela peut évoluer à la faveur d'événements qui remettraient ce problème au cœur de l'actualité.

La justice a toujours veillé à respecter le principe fondateur de l'ordonnance de 1945, à savoir la primauté de l'éducatif sur le répressif. C'est cet esprit qui anime les professionnels, que ce soient les parquets des mineurs, les juges des enfants ou les services de la PJJ. Ils restent fidèles à l'idée énoncée dans le préambule de l'ordonnance, selon laquelle « la France n'est pas assez riche d'enfants pour qu'elle ait le droit de négliger tout ce qui peut en faire des êtres sains ».

La justice des mineurs est une justice spécialisée, mise en œuvre par les juges des enfants, qui sont compétents également pour l'application des peines. Les parquets qui s'occupent des mineurs sont également composés de magistrats spécialisés. C'est la date de commission des faits qui est prise en compte : un majeur qui a commis une infraction lorsqu'il était mineur sera jugé par le tribunal des enfants.

Le projet de loi de programmation pour la justice, qui va être examiné après-demain en Conseil des ministres, ne contient pas de volet spécifique pour les mineurs. Mais une réflexion est toujours en cours à la Chancellerie sur la réforme de l'ordonnance de 1945. Tous les professionnels souhaitent une réécriture de cette ordonnance devenue illisible au fil des nombreuses modifications qu'elle a subies depuis 70 ans. Une recodification clarifierait ce texte devenu désordonné.

Il n'y a cependant aucun angélisme de la part des magistrats. Les règles pénales s'appliquent dans toute leur rigueur, sous réserve du respect de certaines bornes d'âge :

- pour les enfants de moins de dix ans, seules des mesures éducatives peuvent être décidées ;
- pour les mineurs entre dix et treize ans, des sanctions éducatives peuvent être prises ;
- entre treize et dix-huit ans, des peines peuvent être appliquées, étant précisé que l'excuse de minorité, qui conduit à diviser par deux la peine encourue, est automatique pour les mineurs de treize à seize ans, tandis qu'elle est seulement facultative pour ceux âgés de seize à dix-huit ans.

De plus, les crimes commis par des mineurs âgés de seize à dix-huit ans sont passibles de la cour d'assises des mineurs, tandis que ceux commis par des mineurs de moins de seize ans sont jugés par le tribunal pour enfants siégeant en matière criminelle.

Le ministère de la Justice n'est pas favorable à la révision de ces seuils, en dépit du discours, que l'on entend parfois, selon lequel les mineurs deviendraient de plus en plus violents, ou entreraient dans la délinquance plus jeunes. Il y a trente ans, alors que je débutais ma carrière professionnelle, j'entendais déjà ce type de discours, qui revient comme un leitmotiv : quand on examine ce qui était écrit au moment de l'élaboration de l'ordonnance de 1945, ou ce qui était écrit dans les années 1970, à l'époque où l'on dénonçait les « blousons noirs », on constate que des discours très voisins étaient déjà tenus.

Les données statistiques et les études qui ont pu être conduites ne corroborent pas ces affirmations : le nombre d'affaires poursuivies par les parquets, le nombre de réponses pénales, le nombre de condamnations est stable depuis cinq ans. Le nombre d'affaires orientées, c'est-à-dire traitées par les parquets, s'élevait à 251 041 en 2011, contre 239 977 en 2016.

Le taux de réponse pénale est par ailleurs très élevé chez les mineurs : 94,1% en 2011 et 92,5% en 2016 – les 7,5% restants correspondant aux affaires classées sans suite – alors qu'il est seulement de 89,7% chez les majeurs. Il y a donc une réponse pénale quasi-systématique quand les faits méritent d'être poursuivis.

Au total, si l'on tient compte des affaires qui ne sont pas poursuivables et des classements sans suite décidés pour inopportunité des poursuites, ce sont 173 000 procédures qui ont été engagées en 2016.

Dans 63,2% des cas, des procédures alternatives ont été privilégiées, alors que ce taux est de 49% chez les majeurs. Ces procédures alternatives correspondent à des mesures variées : dans 60% des cas, il s'agit de rappels à la loi ou d'avertissements, effectués par les services de police, par un délégué du procureur ou par un service éducatif ; il peut s'agir aussi de médiations, de mesures de réparation (plus de 12 000 en 2016), de compositions pénales, de désintéressements de victime ou encore de mesures d'orientation vers des structures sanitaires et sociales.

Dans près de 37% des cas, des poursuites ont été engagées. Pour les affaires les plus graves, ou qui nécessitent des mesures d'investigation, un juge d'instruction est saisi. Ce cas de figure est cependant peu fréquent puisqu'il n'a concerné que 2 613 affaires en 2016. Les autres dossiers donnent lieu directement à une saisine du juge des enfants (61 160 affaires en 2016). Les poursuites aboutissent à des condamnations, dont le nombre est remarquablement stable, autour de 50 000 chaque année ; en 2016, on a dénombré exactement 48 524 condamnations. Dans 4,4% des cas, la condamnation était précédée d'une détention provisoire. Le taux de détention provisoire atteint 8,5% chez les majeurs.

Si le juge des enfants décide de prononcer une mesure ou une sanction éducative, il peut le faire dans le cadre d'une audience de cabinet. À défaut, il saisit le tribunal des enfants : présidé par un autre juge des enfants, ce tribunal est composé d'assesseurs, qui sont des juges non professionnels, inscrits sur une liste par le président du tribunal, et recrutés pour l'intérêt qu'ils portent aux questions de l'enfance. Le tribunal peut prononcer une mesure ou une sanction éducative ou une peine.

En 2011, un tribunal correctionnel pour mineurs a été institué pour juger certaines affaires, notamment en cas de récidive. Il a été abrogé, en novembre 2016, par la loi de modernisation de la Justice du XXI^e siècle, sans avoir véritablement atteint les objectifs qui lui avaient été assignés : ses promoteurs pensaient que ce tribunal, composé de juges professionnels, se montrerait plus sévère que les tribunaux pour enfants, réputés plus laxistes. Or, ce n'est pas ce que l'on observe quand on considère la structure et l'échelle des peines qui ont été prononcées.

Le nombre de mineurs en détention provisoire est élevé, ce qui est un motif de préoccupation : au 1^{er} janvier, on dénombrait 783 mineurs écroués, dont 601 en détention provisoire et 182 condamnés ; en 2012, on ne comptait que 724 mineurs écroués, dont 439 en détention provisoire et 285 condamnés. On observe donc, à la fois, une augmentation du nombre de mineurs écroués et une augmentation de la part de ceux placés en détention provisoire.

Comment expliquer cette progression de la détention provisoire ? Bien sûr, certains actes de délinquance particulièrement graves justifient, au stade de l'instruction, une mesure de détention provisoire. Mais une explication peut aussi être trouvée dans des évolutions procédurales : on a créé, en 2007, une procédure de présentation immédiate, qui est l'équivalent de la comparution immédiate pour les majeurs, mais avec des conditions de mise en œuvre beaucoup plus restrictives. Elle ne peut ainsi être décidée que si la juridiction dispose d'un dossier avec des éléments récents sur la personnalité du mineur et à condition que la peine encourue soit supérieure à un an de prison. En 2011, cette procédure a été rendue encore plus difficile à mettre en œuvre, en posant l'exigence supplémentaire d'avoir mené des investigations sur la personnalité du mineur au cours de l'année écoulée, ce qui a freiné le recours à la présentation immédiate et a favorisé la saisine du juge d'instruction ou du juge des enfants. Ceci a eu pour effet d'allonger la durée moyenne des procédures et donc celle de la détention provisoire. À vouloir trop encadrer certaines procédures, on observe parfois des effets reports vers d'autres procédures, qui n'ont pas les effets attendus.

Les conditions de détention des mineurs sont différentes de celles des majeurs : ils sont détenus dans des quartiers dédiés et suivis par les éducateurs de la PJJ ; une prise en charge éducative et scolaire est assurée dans ces établissements. La détention n'a pas vocation à durer longtemps : en moyenne, la durée de la détention s'établit à quatre mois pour les mineurs.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Il existe aussi des établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM), au nombre de six sur le territoire national.

M. Rémy Heitz. – Les détenus y bénéficient d'une prise en charge éducative plus importante, avec des équipes qui travaillent en binôme, associant l'administration pénitentiaire et la protection judiciaire de la jeunesse. La collaboration entre ces professionnels n'a pas toujours été facile, mais elle fonctionne maintenant de manière satisfaisante.

Le taux de prononcé des peines fermes atteint 9,9% chez les mineurs contre 25% chez les majeurs : le recours à l'incarcération chez les mineurs demeure donc exceptionnel. Dans le cadre de la préparation du projet de loi de programmation pour la justice, nous avons eu des débats avec la PJJ concernant une des mesures envisagées dans ce texte : l'interdiction des peines d'emprisonnement ferme d'une durée égale ou inférieure à un mois. Chez les mineurs, en effet, ces peines n'ont pas la même signification que chez les adultes, elles

peuvent créer un choc, favorisant une prise de conscience, et donc avoir un intérêt sur le plan éducatif. On a finalement décidé de retenir cette interdiction également pour les mineurs, considérant qu'une différenciation aurait pu poser un problème de constitutionnalité, les mineurs apparaissant alors plus sévèrement sanctionnés que les adultes.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Pouvez-vous nous apporter des informations sur les chiffres concernant la récidive ?

M. Rémy Heitz. – Une étude de 2013, réalisée à partir d'un panel, avait montré que les deux tiers des mineurs ayant fait l'objet d'une réponse pénale ne revenaient plus devant la justice des mineurs. Contrairement à certaines idées reçues, la réponse pénale a donc une efficacité pour le plus grand nombre.

Mme Morgane Baudin, magistrate, adjointe à la cheffe du pôle d'évaluation des politiques pénales. – Si l'on examine les données contenues dans le casier judiciaire national, on constate que, en 2016, seulement 0,7% des condamnations prononcées par les juridictions pour mineurs portaient sur des faits commis en récidive. Logiquement, ce taux de récidive croît avec l'âge. Cependant, si l'on s'intéresse la réitération, on constate que le taux est plus élevé puisqu'il atteint 18% en 2016. Il tend, là aussi, à croître avec l'âge du mineur.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Peut-être pourriez-vous nous rappeler la différence entre récidive et réitération ?

M. Rémy Heitz. – La récidive consiste à commettre un même fait après avoir fait l'objet d'une condamnation définitive. Les mineurs sont plus souvent réitérants que récidivistes : ils commettent une série d'actes délictueux, dans un délai rapproché, sans avoir pu faire l'objet d'une condamnation définitive, ce qui ne permet pas de retenir la récidive.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Cela peut expliquer que les juges pour enfants, lorsqu'ils reçoivent un mineur, constatent parfois que ce mineur a déjà, dans son dossier, dix ou quinze affaires en instance.

M. Rémy Heitz. – C'est exact, les mineurs passent souvent par des périodes de crise, de forte intensité, au cours desquelles ils commettent un grand nombre d'infractions dans un temps très court, ce qui épuise les juridictions comme les éducateurs de la PJJ.

L'étude de 2013 que j'évoquais tout à l'heure montre que, sur la période 1999-2010, les deux tiers des mineurs suivis dans le panel ont été impliqués dans une seule affaire pénale au cours de leur minorité. Mais 7% des mineurs ont connu plus de six affaires de délinquance et ont commis 36% des délits commis par les mineurs. Un petit nombre de mineurs commet donc un très grand nombre d'actes, c'est également ce que l'on constate sur le terrain.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Vous avez évoqué la procédure de la présentation immédiate, qui a été rigidifiée et qui est, de ce fait, moins utilisée par les magistrats. Ne faudrait-il pas assouplir les conditions de recours à cette procédure afin d'apporter, dans un plus grand nombre d'affaires, une réponse rapide aux infractions qui ont été commises et limiter ainsi l'accumulation des dossiers en attente de jugement ?

M. Rémy Heitz. – La présentation immédiate est une procédure qui est très peu utilisée : on dénombre 300 présentations immédiates en 2016, sur un total de 61 160 saisines.

Il faut garder en tête un principe : un mineur ne peut être jugé si le magistrat ne dispose pas d'éléments sur sa personnalité, son parcours, permettant de mettre en place une mesure ou une sanction éducative adaptée. Chez les jeunes majeurs, une enquête rapide est également menée, mais on est beaucoup plus exigeant pour les mineurs.

Il y a aussi l'idée qu'il faut une césure entre la mise en examen, qui consiste à énoncer au mineur les charges qui pèsent sur lui et l'incrimination qui est retenue, et le moment où le jugement est prononcé, le laps de temps entre ces deux décisions étant mis à profit pour approfondir les éléments sur la personnalité du mineur, avec l'objectif de mettre en place la meilleure réponse éducative.

Ces deux raisons expliquent que la procédure de présentation immédiate n'ait jamais vraiment prospéré. M. Nicolas Hennebelle va vous apporter des précisions concernant le déroulement concret de cette procédure.

M. Nicolas Hennebelle, magistrat, chef du bureau de la politique pénale générale. – Quand un mineur, souvent déjà connu des services de police, est interpellé, généralement pour des faits graves ou en réitération, puis placé en garde en vue, plutôt que de le remettre en liberté pour le convoquer à une date ultérieure devant le juge des enfants, le procureur de la République peut décider de le déférer dans son bureau, en présence de son avocat, pour lui notifier les infractions retenues à son encontre, puis lui donner une date d'audience ; tout de suite après, le mineur est présenté, sous escorte, à un juge des enfants qui va décider des mesures de sûreté applicables dans l'attente de l'audience ; ces mesures de sûreté peuvent consister en un contrôle judiciaire, comportant une série d'obligations et d'interdictions, ou en un placement en détention provisoire.

La présentation immédiate, créée en mars 2007, obéit à des conditions strictes : le procureur doit disposer dans son dossier d'informations sur la personnalité du mineur datant de moins de douze mois, ce qui suppose que le mineur ait déjà fait l'objet d'une procédure dans la période récente.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je vous propose d'écouter maintenant les questions de nos collègues auxquelles vous voudrez bien apporter une réponse globale.

Mme Brigitte Micouleau. – J'aimerais soulever la question de la responsabilité des parents. Nous assistons, depuis trois nuits, à Toulouse, à des scènes de guérilla urbaine, dans lesquelles sont impliquées des mineurs, dont certains sont âgés entre douze et seize ans. Comment les parents de ces mineurs sont-ils associés à la procédure ?

M. Jean-Luc Fichet. – Un jeune majeur qui commet une infraction après avoir déjà été condamné lorsqu'il était mineur est-il considéré, statistiquement, comme un récidiviste ? La condamnation à une peine de prison n'est-elle pas vue, par certains caïds, comme une forme de reconnaissance qui leur donne un prestige supplémentaire dans le milieu délinquant dans lequel ils évoluent ?

Mme Michelle Meunier. – Disposez-vous de statistiques relatives à la délinquance et à l'enfermement des jeunes filles ? Quel est votre avis sur le bien-fondé de la mixité dans les EPM ou dans les centres éducatifs fermés ?

Mme Josiane Costes. – Ma question porte sur les centres éducatifs fermés (CEF) : quels résultats observe-t-on, en matière d'insertion, à l'issue des six mois que les jeunes passent dans ces centres ?

M. Martin Lévrier. – Quelles sont les possibilités de suivi des jeunes à la sortie des CEF ? Quels problèmes particuliers pose la réinsertion des mineurs étrangers enfermés ?

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Certaines de ces questions pourront également être posées aux représentants de l'administration pénitentiaire ou de la protection judiciaire de la jeunesse.

Mme Nassimah Dindar. – Existe-t-il une cartographie des affaires poursuivies ou de l'origine des détenus, permettant de mettre en évidence la situation particulière de certaines banlieues par exemple ? Qu'en est-il de la délinquance des mineurs non accompagnés, notamment dans certains territoires comme La Réunion ou Mayotte ou dans les régions frontalières ?

M. Michel Forissier. – A l'époque où j'ai travaillé sur le dossier des EPM, dans les années 2005-2006, des protocoles étaient mis en œuvre pour aider le mineur à prendre conscience, au moment de sa rencontre avec le magistrat, de la gravité de la faute qu'il avait commise. Ces procédures sont-elles toujours d'actualité ?

M. Rémy Heitz. – En ce qui concerne tout d'abord le rôle des parents, je rappelle qu'ils exercent, la plupart du temps, l'autorité parentale sur leurs enfants. En conséquence, quand leurs enfants font l'objet de poursuite, ils sont attirés à la procédure. Certaines mesures, comme la garde à vue, ne peuvent être prises sans que l'on prévienne le titulaire de l'autorité parentale.

Ensuite, il y a des situations de fait, que les professionnels constatent sur le terrain, avec certains parents qui abandonnent leurs responsabilités. Un parent qui délaisse son enfant peut d'ailleurs être poursuivi pour abandon de mineur. Des mesures alternatives, comme le stage d'éducation à la parentalité, produisent de bons résultats. Mais certaines situations sont complexes à appréhender par la justice : des enfants ne rentrent plus chez eux dès l'âge de onze ou douze ans, d'autres travaillent comme « guetteurs » dans le cadre du trafic de drogue, les réseaux criminels tirant parti de ce qui est perçu comme une « immunité pénale » ; leurs parents ferment parfois les yeux sur cette situation parce que leur enfant rapporte un revenu à la famille, qui lui permet de payer son loyer... Ce sont des situations que j'ai observées de près lorsque j'étais président du tribunal de Bobigny.

Pour répondre à la question de M. Fichet, je précise que les infractions commises pendant la minorité sont effectivement prises en compte pour déterminer si un majeur est ou non en état de récidive. En revanche, les règles relatives au « droit à l'oubli », qui permet d'effacer des infractions du casier judiciaire, sont plus favorables pour les mineurs, afin de favoriser leur réinsertion et notamment leur recherche d'un emploi.

Vous évoquez le phénomène du caïdat : il est vrai que la prison n'a pas toujours des effets bénéfiques, que ce soit pour un majeur ou pour un mineur. Mais votre question pose aussi le problème de la désistance : comment expliquer que certains jeunes délinquants, qui empoisonnent la vie des juridictions, retrouvent finalement le droit chemin ? On n'a jamais bien analysé comme s'opère la désistance. De nombreux facteurs peuvent entrer en ligne de compte : la rencontre avec une jeune fille, le fait de trouver un emploi, l'accomplissement

d'un travail d'intérêt général, qui permet au mineur de découvrir un métier et de changer de vie, la rencontre avec un adulte qui va apporter un cadre plus solide que celui offert par les parents... Tous les mineurs délinquants ne deviennent pas des adultes délinquants et le ministère a récemment mis en place un Observatoire de la désistance pour mieux comprendre ces évolutions.

La délinquance est un phénomène très majoritairement masculin : les filles représentant moins de 10% des mineurs poursuivis. Ce chiffre est assez stable, bien qu'on lise parfois dans la presse que les filles seraient plus nombreuses à commettre des actes de délinquance. Peut-être commettent-elles plus souvent des actes violents, mais une étude sociologique plus fine serait nécessaire pour le confirmer.

La mixité est un sujet complexe. La question ne se pose pas dans les établissements pénitentiaires où la séparation est stricte. La mixité se rencontre, en revanche dans certains CEF, mais il semble qu'elle pose des problèmes de fonctionnement dans ces structures.

Sur les CEF, c'est la directrice de la PJJ qui est la mieux placée pour vous en parler. Je crois cependant que les CEF ont montré leur utilité : dans le ressort de la cour d'appel de Colmar, où j'ai exercé, se trouvent par exemple deux CEF, l'un à Saverne, l'autre à Mulhouse, qui donnent de bons résultats. La performance des CEF dépend toutefois beaucoup de la qualité de l'équipe éducative. Ce sont des structures dont le fonctionnement est coûteux, compte tenu du nombre d'éducateurs par mineur, mais les résultats sont souvent probants. J'ai aussi le souvenir du fonctionnement d'un CEF établi à Épinay, en Seine-Saint-Denis, au milieu d'un quartier sensible, avec une équipe surtout composée de contractuels, et qui a donné des résultats moins convaincants.

M. Daniel Chasseing. – Dans le CEF établi dans mon département de Corrèze, 50% des mineurs qui quittent le CEF partent avec un projet.

M. Rémy Heitz. – Le but de ces centres est précisément d'aider les mineurs à définir leur projet. Dans l'ensemble, je pense que les CEF apportent aux mineurs un appui éducatif que ne peuvent leur offrir les établissements pénitentiaires. L'incarcération demeure bien sûr nécessaire dans certaines situations, notamment pour des mineurs déjà passés par un CEF.

S'agissant des mineurs étrangers isolés, il faut se garder de faire un amalgame avec la délinquance : le premier souci de ces mineurs est en effet de se faire oublier, afin d'obtenir un titre de séjour et de pouvoir travailler. Mais tous ne sont pas régularisables, certains sont donc reconduits à la frontière, tandis que d'autres s'installent dans la clandestinité. Un travail important est réalisé par les départements dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou dans le cadre de la tutelle d'État.

Je regrette de ne pas avoir d'éléments de cartographie mais je vais demander à l'administration pénitentiaire si elle peut vous apporter des informations à ce sujet.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Vous avez évoqué l'ordonnance de février 1945, devenue illisible au terme des multiples modifications enregistrées depuis sa promulgation. Quelles seraient, selon vous, les éventuelles modifications qu'il faudrait lui apporter afin d'améliorer la justice des mineurs ?

M. Rémi Heitz. – Les différents modes de poursuite devraient être redéfinis, afin de leur redonner de la lisibilité et de faciliter leur compréhension par les professionnels. On s'est parfois inspiré des procédures appliquées aux majeurs, sans aller jusqu'au bout de la démarche, comme avec la présentation immédiate ou la convocation par officier de police judiciaire (COPJ). Parfois, compte tenu de la difficulté pour certains parquets de mettre en œuvre des dispositifs qu'ils connaissent mal, c'est le juge d'instruction, compétent à la fois pour les majeurs et les mineurs, qui est sollicité, et non le juge des enfants. Il faudrait aussi réécrire l'échelle des sanctions et des mesures éducatives, ainsi que revoir la terminologie : certains termes, comme « la remise à parents » ou « l'admonestation », qui peuvent figurer sur le casier judiciaire, apparaissent désuets.

Il est également important de faire des choix parmi les réponses pénales : ainsi, a-t-il été décidé, dans la loi du 15 août 2014, de ne pas appliquer la contrainte pénale aux mineurs ; or, le projet de loi de programmation de la justice prévoit de fondre la contrainte pénale et la mise à l'épreuve, dans le cadre d'un nouveau sursis probatoire qui devrait, cette fois, s'appliquer aux mineurs. Tous ces points militent en faveur d'une nouvelle approche globale de l'ordonnance de 1945 dont le contenu doit être à la fois clarifié et réactualisé. En outre, la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse devrait sans doute insister sur d'autres points, comme la clarification du mécanisme de la césure pénale. Il y a ainsi un consensus en faveur de la refondation de cette ordonnance, vieille de 73 ans, même si les grands principes qui la sous-tendent ne doivent pas être perdus de vue.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Voilà des années qu'on évoque cette démarche. N'est-ce pas, en définitive, un serpent de mer ?

M. Rémi Heitz. – Encore faut-il disposer des moyens pour le faire effectivement ! Souvent, des réformes plus urgentes ont été mises en œuvre et la refondation de cette ordonnance représente un travail légistique d'envergure. Cependant, nous disposons, en interne, d'un projet déjà très avancé. Il reste à dégager du temps dans le calendrier parlementaire et d'avoir la volonté politique de le faire ; une telle démarche répondrait, en tout cas, aux attentes des professionnels de la justice et des acteurs du monde de l'enfance.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Est-ce spécifiquement votre direction qui est chargée de ce projet ?

M. Rémi Heitz. – Ce projet est porté conjointement par la direction des affaires criminelles, qui assume la mission de réécriture du texte, et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse, dont les propositions ont été prises en compte.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je vous remercie, au nom de notre mission, de votre intervention et des réponses que vous avez apportées à nos questions.

Audition de Mme Anne Berard, adjointe au directeur de l'administration pénitentiaire au ministère de la justice

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

Jeudi 19 avril 2018

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, présidente -

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? »

La séance est ouverte à 14 h 00.

Mme Catherine Troendlé, présidente. - Mes chers collègues, nous avons le plaisir d'accueillir cet après-midi M. Jean-Marie Delarue.

Vous avez occupé, monsieur Delarue, le poste de Contrôleur général des lieux de privation de liberté de 2008 à 2014 et vous êtes l'auteur en 2015, avec Jean Bérard, de l'ouvrage *Prisons, quel avenir ?* Vous avez également siégé en 2016-2017 dans la commission du Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire, présidée par notre ancien collègue Jean-René Lecerf. Vous avez occupé de nombreuses fonctions au cours de votre carrière : vous avez notamment été délégué interministériel à la politique de la ville ; directeur des libertés publiques au ministère de l'intérieur, vous avez siégé au comité consultatif national d'éthique et vous avez présidé, plus récemment, la commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité. Ces expériences vous ont permis d'acquérir une expertise reconnue dans le domaine des politiques sociales et sur les questions de sécurité. Vous êtes connu pour votre indépendance d'esprit et pour la rigueur de vos analyses et nous avons donc souhaité vous entendre sur le sujet d'étude de notre mission d'information, la réinsertion des mineurs enfermés.

Notre rapporteur vous a envoyé une série de questions qui tournent autour d'une interrogation principale : la prison joue-t-elle convenablement son rôle de réinsertion, notamment pour les mineurs ? Ou pensez-vous que des solutions alternatives devraient être privilégiées ? Vous pourrez aussi intervenir sur la question de l'enfermement psychiatrique qui fait partie de notre champ d'investigation. Je vais vous laisser la parole pour une intervention liminaire puis le rapporteur et les autres membres de la mission d'information vous poseront des questions.

M. Jean-Marie Delarue.- La première question sur laquelle vous m'interrogez est celle de l'efficacité dissuasive de l'enfermement, qui est très difficile à évaluer. Pour y parvenir, il faudrait en effet comparer deux cohortes : l'une de jeunes en prison et l'autre purgeant des peines alternatives pour les mêmes délits, sachant que les délits commis par les jeunes sont souvent les mêmes : trafic de stupéfiants, vols avec violence, outrage à agents, coups et blessures volontaires. Or, en France, les statistiques ne procèdent pas suffisamment à ce type de travail longitudinal sur des cohortes. La prison se laisse en outre mal appréhender par ce genre d'études, pour la bonne et simple raison que l'emprisonnement des personnes est souvent considéré comme la seule raison d'être de la prison, dans un but de protection de la population. Cette conception occulte le fait que la prison a pour missions de punir, mais aussi de réinsérer et de prévenir la récidive.

Certains éléments de réponse peuvent néanmoins se retrouver dans les études consacrées à l'aménagement des peines, qui montrent que plus on bénéficie de mesures d'aménagement de peine, moins on est porté à la récidive. Cependant, les mineurs sont peu

concernés par ces aménagements de peine, puisqu'ils restent peu de temps en prison. Leur séjour en détention n'excède pas quatre mois en moyenne, contre onze mois pour l'ensemble de la population carcérale.

La perspective de l'enfermement est-elle dissuasive ? C'est sur cette présomption que repose la solennité carcérale au XIX^e siècle. À l'aune de mes entretiens avec différents détenus, y compris les mineurs que j'ai pu rencontrer, je suis obligé de répondre négativement à cette question. La prison, au moment où l'on commet un acte délictuel, ne fournit pas une perspective qui va freiner le geste. À l'inverse, la prison serait-elle, pour certains individus, une étape obligatoire vers un parcours glorieux de délinquance ? C'est possible, mais cet effet me paraît marginal.

Le calcul du nombre des mineurs enfermés chaque année en France n'intéressait personne, au moins jusqu'en 2012, date à laquelle le Contrôle des lieux de privation de liberté en a publié le chiffre. La population des mineurs en prison représente entre 600 et 800 détenus, soit 1,2% de la population carcérale. Ce chiffre est stable depuis un quart de siècle, quelle que soit l'évolution de la délinquance juvénile, alors que la population carcérale a doublé depuis 2001. Si l'on considère le flux, on constate qu'entre 3 200 et 3 500 jeunes entrent en détention chaque année. Ce chiffre doit être comparé avec les 250 000 jeunes mis en cause par la police nationale et la gendarmerie et avec les 165 000 affaires initiées par le Parquet, ainsi qu'avec les 92 500 mineurs suivis par la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). En 2016, 445 enfants sont également entrés en centre éducatif fermé (CEF).

Le nombre de mineurs placés en garde à vue est mal connu. En extrapolant à partir des visites effectuées par le Contrôle des lieux de privation de liberté dans les commissariats, où quelque 20% des personnes en garde à vue sont des mineurs, il y aurait, chaque année, environ 85 000 mineurs placés en garde à vue.

Si l'on considère les seules mesures d'enfermement dans la durée, on dénombre 6.850 mesures d'enfermement, à comparer aux 90 000 incarcérations, aux 100 000 hospitalisations sous contrainte et aux 36 000 mesures d'enfermement d'étrangers prononcées chaque année. Les mineurs représentent donc seulement, gardes à vue exclues, 3% des mesures de privation de liberté.

La Convention internationale des droits de l'enfant stipule que l'enfermement est une mesure de dernier recours qui doit être la plus brève possible. C'est là l'esprit-même de l'ordonnance du 2 février 1945. Encore faut-il évaluer le poids relatif de la prison par rapport aux autres sanctions appliquées aux mineurs, ainsi que les modalités de cet enfermement.

L'ordonnance de 1945 n'a pas supprimé la prison pour les mineurs, mais elle a fait coexister, autant que faire se peut, un système éducatif avec un système carcéral. Pour reprendre les termes d'un article de Manuel Palacio, publié dans les Cahiers de la sécurité intérieure, « après 1945 apparaît une période particulièrement confuse où certains mineurs sont placés dans des structures éducatives dont les modalités de fonctionnement sont carcérales et d'autres sont détenus dans des prisons traditionnelles qui abritent des populations adultes ». Or, le partage entre ces deux modalités ne s'est pas opéré de manière claire.

Les réformes et réflexions conduites au début de ce siècle et aboutissant à la création des CEF, ont contourné l'obstacle de la modification de l'ordonnance de 1945. Au-delà de l'opposition entre l'éducatif et l'enfermement, elles ont ainsi inventé un dispositif éducatif enfermé. Celui-ci présente trois aspects depuis 2002: premier aspect positif, il permet

d'introduire les éducateurs de la PJJ dans les prisons traditionnelles. Second aspect plus négatif : il amorce le retour à la pratique antérieure d'un centre fermé non pénitentiaire pour mineurs ; le dernier centre de ce type, héritier des maisons de correction, avait fermé en 1979. Enfin, troisième aspect, la création des EPM par la loi d'orientation pour la justice du 9 septembre 2002 représente une novation en matière carcérale ; domaine d'ailleurs où peu de choses ont été inventées depuis l'invention de la prison.

Telle qu'elle est formulée, l'évaluation du caractère dissuasif de la prison me semble donc malaisée. En effet, nous ne sommes pas dans un domaine purement cartésien qui permette de trancher sur l'opportunité de la prison. L'attitude des juges des enfants est en effet diverse : pour nombre d'entre eux, il existe une hiérarchie croissante entre une mesure de suivi en milieu ouvert, un placement en centre éducatif renforcé, en centre éducatif fermé, puis en prison. Pour d'autres, la prison demeure incontournable, dès la première infraction, pour que le mineur prenne conscience de la faute qu'il a commise. Dans ce contexte, je regrette que ne soit pas définie, au niveau de chaque cour d'appel, pour les juges du siège, y compris pour les juges des enfants, une politique pénale assurant un minimum de cohérence dans leurs orientations, tout en préservant bien sûr strictement leur indépendance sur chaque dossier individuel. Ce même problème se retrouve en matière d'application des peines.

En outre, chaque juge, une fois une mesure décidée, est confronté à son exécution matérielle. Les soirées des juges des enfants se passent souvent à rechercher des places où accueillir les jeunes. Cette question ne se pose pas pour la prison qui accueille tous ceux qu'on lui envoie, ce qui explique le phénomène de la surpopulation carcérale... Je regrette que le ministère de la Justice ait été incapable, jusqu'ici, d'élaborer un système informatique qui permettrait d'identifier rapidement les places disponibles dans les différentes structures existant à proximité. C'est à mes yeux une source de biais considérable, puisque, suivant les disponibilités, la nature de la décision du juge va changer.

Les EPM ont introduit des nouveautés considérables. Au lieu d'assurer une ségrégation par âge dans le même espace, ces établissements l'instaurent dans des espaces différents. L'architecture de ces établissements a été pensée en fonction du but qui leur avait été assigné. À l'inverse des prisons où le régime individuel est la règle, la vie collective est la norme dans les EPM. C'est là une révolution copernicienne dans la manière d'incarcérer des personnes. La diversité dans les activités sportives, ludiques et d'apprentissage constitue une autre innovation. Enfin, ces établissements représentent un pari coûteux, qui va à l'encontre des pratiques jusqu'alors constatées, impliquant la construction d'établissements d'une soixantaine de places qui ne sont généralement pas occupées dans leur totalité. L'exception demeure l'EPM de Marseille, qui connaît une certaine surpopulation.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous venons de visiter ce dernier établissement où plusieurs places demeuraient vacantes. La surpopulation que vous évoquez était liée, semble-t-il, à la fermeture du quartier pour mineurs de la maison d'arrêt de Toulon. Elle était donc passagère.

M. Jean-Marie Delarue. – Je vous crois bien volontiers, mais les matelas au sol que nous avons constatés étaient cependant bien postérieurs à la fermeture de la maison d'arrêt de Toulon.

Quoi qu'il en soit, certains choix se sont révélés contre-productifs. Les emplois du temps ont été conçus comme une suite incessante d'activités ; l'enfant rêvant ou seul n'ayant pas le droit de citer. Les désaccords sur la gestion de ces établissements entre l'administration

pénitentiaire et la PJJ ont été à l'origine d'importantes difficultés. Enfin, avec le temps et les difficultés de gestion, les originalités du début tendent à s'essouffler, les personnels volontaires ayant été progressivement remplacés par des personnels désignés. Les EPM restent une prison, c'est à dire une rupture avec la société. Les mêmes violences qu'en prison s'y retrouvent. Il convient donc de ne pas exagérer leurs différences avec les quartiers pour mineurs.

Je suis convaincu que les relations avec la famille sont primordiales pour favoriser la réinsertion des mineurs. En raison du faible nombre de ces établissements, être envoyé dans un EPM revient, le plus souvent, à être éloigné de sa famille. Quand j'ai visité l'EPM de Lavaur, dans le Tarn, si vingt pensionnaires provenaient de la région Midi-Pyrénées, vingt-et-un étaient issus d'autres régions, dont un de Guyane. De plus, lorsqu'un jeune se montre indiscipliné dans un quartier pour mineurs, il peut être transféré dans un EPM. Ainsi, l'EPM d'Orvault accueille des jeunes détenus en provenance de toutes les prisons de la région Nouvelle Aquitaine.

Alors que les mineurs détenus dans les quartiers pour mineurs se fondent dans la population carcérale, ceux détenus dans les EPM sont marqués socialement comme étant les moins dociles. Or, identifier certains jeunes comme particulièrement indisciplinés revient à leur attribuer, à tort ou à raison, un rôle, auxquels ces jeunes ont ensuite tendance à se conformer. En outre, certains objectifs initiaux ont été oubliés : des gestions différenciées apparaissent désormais dans les EPM, comme dans les prisons traditionnelles, en ce sens où certains jeunes disposent de moins de latitude que d'autres, ce qui crée inévitablement des tensions dans ces structures de taille réduite.

Plutôt que de construire de nouveaux EPM, il faut s'interroger sur ce qu'on y fait et se demander quels liens ces établissements et les CEF entretiennent avec ce qui les précède et avec ce qui les suit. Notre justice a trop tendance à balloter ces mineurs dans des établissements successifs, de trimestre en trimestre. On confie ces jeunes, qui ont par définition besoin de stabilité, à des personnes qui ne savent pas ce qu'ils ont pu faire au cours du trimestre précédent. Quel parent accepterait de voir son fils traité de la sorte ? Je plaide donc pour que la protection judiciaire de la jeunesse assure un lien entre l'ensemble des mesures destinées à favoriser un parcours d'insertion ; la prison, l'EPM ou le CEF doivent devenir des étapes dans le parcours de réinsertion d'un jeune délinquant. La PJJ a mis en place des éducateurs « fil rouge » mais cela demeure insuffisant. Ne pourrait-on pas désigner une « personne de confiance », choisie parmi les éducateurs que le mineur est amené à rencontrer, qui le suivrait tout au long de son parcours ? Trop souvent, le lien est actuellement voué à se rompre à l'issue d'un trimestre.

Les CEF sont comme les EPM : on y trouve le meilleur comme le pire, tant dans les comportements des enfants que dans celui de leur personnel. Il manque une stratégie clairement affirmée pour les CEF, qui n'ont finalement été considérés que comme un sas entre la prison et les autres formes d'assistance éducative. La majorité des CEF sont gérés par des associations, dont la qualité du travail est très inégale. En 2010, la direction de la PJJ a projeté de rédiger un nouveau cahier des charges destiné aux associations en charge des CEF, mais ce cahier des charges n'était toujours pas terminé quatre années plus tard, quand j'ai quitté mes fonctions de contrôleur général ! En outre, dans ces établissements, les jeunes de toute provenance et de tout parcours délinquant, comprenant parfois des crimes de sang et des viols, sont mêlés les uns aux autres. Tel n'était pas l'objectif de la création de ces centres ! Malgré son dévouement, le personnel de ces centres est sous-qualifié pour gérer une telle diversité de profils.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Comment des jeunes coupables de crimes peuvent-ils avoir été envoyés dans un CEF ?

M. Jean-Marie Delarue. – Soit dans le cadre d'une mesure de sursis avec mise à l'épreuve, soit dans le cadre d'un contrôle judiciaire ou d'une sanction pénale *stricto sensu*. Certains juges peuvent penser que le crime a revêtu un caractère « accidentel », appelant une peine autre que l'incarcération. Une telle démarche, d'un point de vue pédagogique, pose un problème car il est difficile de s'adresser à des groupes de jeunes aux profils aussi disparates.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Préconisez-vous de rassembler les jeunes en fonction de la gravité des faits qu'ils ont commis, afin d'assurer une prise en charge plus adaptée ?

M. Jean-Marie Delarue. – Si on mélange des jeunes aux profils diversifiés dans un même centre, encore faut-il s'assurer que la pédagogie retenue soit efficace pour l'ensemble de ces jeunes. Or, leur placement se fait, avant tout, en fonction de l'existence ou non d'une place disponible dans telle ou telle structure, et non sur la base d'une démarche pédagogique réfléchie. Cela impliquerait d'ailleurs de connaître en amont le projet pédagogique de chaque centre, alors que la plupart des associations manquent d'une stratégie bien définie. Les aléas du placement s'ajoutent à la diversité des parcours et installent des situations difficilement gérables. On ne sait pas dire aujourd'hui si telle pédagogie est plus adaptée pour tel ou tel profil ni s'il est pertinent ou non de mêler des jeunes ayant commis des crimes ou des délits de natures différentes.

Mme Brigitte Micouleau. – Quelle est l'origine de ces carences que vous décrivez ? Est-ce dû à un manque de moyens ?

M. Jean-Marie Delarue. – Les CEF comprennent un nombre élevé d'encadrants – sept ou huit jeunes sont encadrés par vingt-trois ou vingt-quatre personnes – et leur coût pour la collectivité est donc élevé. Le problème provient donc plutôt d'un déficit de stratégie.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – A cet égard, permettez-moi de rappeler le travail que j'ai effectué avec ma collègue Esther Benbassa sur la déradicalisation. Nous avons constaté qu'une myriade d'associations intervient de façon très disparate dans ce domaine. L'État, qui finance ces associations, n'a pas suffisamment structuré leur travail. Nous avons préconisé la mise en place d'un cahier des charges national et un arrêté ministériel vient d'être pris en ce sens. J'ai l'impression que la situation que vous décrivez présente des similitudes avec ce que nous avons constaté dans le secteur de la déradicalisation.

M. Jean-Marie Delarue. – L'État manque trop souvent de clairvoyance quant aux moyens à mobiliser pour atteindre les objectifs qu'il se fixe.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – D'où l'intérêt du travail parlementaire !

M. Jean-Marie Delarue. – J'y crois énormément ! À titre d'exemple, parmi les associations qui ont reçu, par voie d'appel d'offres la gestion d'un CEF, je voudrais citer une association d'origine espagnole, dont les références pédagogiques étaient clairement dépassées, et qui a pourtant obtenu la gestion de deux centres. Face à des jeunes aussi divers, sa gestion a été un échec, comme l'atteste le nombre de fugues constatées. À cet égard, il serait intéressant que la PJJ vous indique quel est le nombre de fugues au niveau national.

L'absentéisme des membres du personnel, souvent élevé, est une autre expression du malaise constaté dans certains CEF.

Enfin, l'hospitalisation psychiatrique connaît de réelles difficultés. La pédopsychiatrie est encore en plus mauvais état. Je ne sais pas combien de jeunes entrent, chaque année, en hôpital psychiatrique sous contrainte, en l'absence de recensement par le ministère de la santé. On sait seulement que 3.000 mineurs étaient entrés en hôpital psychiatrique en 2003. Ce chiffre est très faible si on le compare à celui du nombre d'hospitalisation en soins sans consentement pour les adultes. En outre, je ne sais pas bien comment l'interpréter, dans la mesure où la pédopsychiatrie suit les jeunes jusqu'à l'âge de quinze ans. Les mineurs sont soignés en ambulatoire et, faute de places dans les services pédopsychiatriques, ils sont versés dans les services pour adultes. À l'hôpital de Marseille, nous avons ainsi découvert qu'un enfant de dix ans séjournait dans un service pour adultes, ce qui n'est pas acceptable.

S'agissant des unités hospitalières spécialement aménagées (UHSA), je crois que la santé doit primer : il ne faut donc pas hésiter à placer en UHSA un mineur, si sa santé l'exige, quand bien même cela interromprait, provisoirement, son parcours de réinsertion. Aucune statistique n'est disponible à ce sujet. Toutefois, si l'on procède à une extrapolation à partir du nombre de détenus admis chaque année en soins sans consentement, on peut estimer que 78 mineurs environ sont concernés chaque année, ce qui est très faible.

Je terminerai en évoquant les mesures de rechange mises en œuvre au Canada, qui ne sont pas limitées aux adultes et qui sont inscrites dans le code criminel depuis 1996. Le parquet peut décider, dans certains cas, que les poursuites judiciaires de droit commun ne s'appliqueront pas au prévenu qui pourra, par d'autres mesures, comme des rencontres avec les victimes ou des compensations financières, obtenir l'effacement de son délit. Au Québec, depuis quelques années, une expérimentation vise à étendre ces mesures de rechange aux mineurs. Une conférence de consensus, qui s'est tenue en 2016, a proposé de systématiser ces mesures de rechange, qui relèvent pour le moment d'une politique administrative. Néanmoins, ces mesures de rechange ressemblent beaucoup aux mesures alternatives que nous avons instaurées en France depuis les années 1990. Je ne crois donc pas qu'il faille attendre beaucoup de ces mesures par rapport à celles dont nous disposons déjà. Le problème réside surtout dans l'utilisation par les juges de ces mesures, compte tenu des contraintes logistiques que je viens de vous évoquer.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Votre constat que la PJJ n'a pas de stratégie par rapport aux CEF m'a fait frémir ! Notre rapport devrait formuler des préconisations aussi pratiques que possible et les CEF pourraient fournir une piste, à condition qu'il y ait une forme de cohérence d'un établissement à l'autre, grâce à une stratégie arrêtée par leur autorité de tutelle qu'est la PJJ. Par ailleurs, comment réécririez-vous l'ordonnance de 1945, au-delà de ses nombreuses modifications depuis sa promulgation ?

M. Jean-Marie Delarue. – La PJJ s'est montrée réticente face aux structures en milieu fermé, parce que ses personnels y sont farouchement opposés et qu'elle n'a pas osé braver cette opposition. Les directeurs de CEF manquent d'informations concernant le parcours des jeunes à l'extérieur de leurs centres : je me souviens d'un échange que j'avais eu avec l'un d'entre eux, qui m'avait expliqué qu'il n'avait pas d'informations sur le devenir de ses jeunes mais que certains avaient la gentillesse de lui donner des nouvelles en lui envoyant des cartes postales...

Je ne crois pas possible de supprimer les peines d'emprisonnement de l'ordonnance de 1945. En revanche, je rêve qu'on introduise dans les quartiers pour mineurs certaines mesures qui ont été prises dans les EPM, et réciproquement, mais je ne pense pas que cela nécessite beaucoup de mesures législatives. Je souhaite aussi que l'on donne les moyens techniques aux juges de faire vivre toutes les mesures qui sont à leur disposition, ce qui implique de moderniser le système judiciaire.

Mme Michelle Meunier. – La Loire-Atlantique est concernée par un projet de CEF mixte, qui accueillerait huit garçons et quatre filles. Que pensez-vous de la mixité dans ce type d'établissement ?

M. Daniel Chasseing. – Dans ma commune, nous avons un CEF dont le directeur a à cœur de mettre en œuvre un projet pédagogique de qualité destiné à assurer leur réinsertion. D'ailleurs, plus de la moitié des adolescents qui quittent ce centre en partent avec un projet. En ce qui concerne la pédopsychiatrie, dans mon département, la Corrèze, les services de psychiatrie n'acceptent pas de mineurs et la pédopsychiatrie n'y est pas implantée ; seuls une dizaine de lits se trouve en Haute-Vienne pour trois départements ! Cette situation s'avère catastrophique à la fois pour les adolescents internés en CEF et pour les médecins, qui ne peuvent faire suivre des enfants présentant des troubles du comportement. Enfin, dans les CEF, il me paraît anormal qu'on ne puisse faire des analyses pour détecter la présence de cannabis dans les urines sans l'accord du jeune.

M. Jean-Marie Delarue. – Comme je l'indiquais, tout dépend de la manière dont le CEF est géré : certains fonctionnent très bien, mais le choix de certaines associations gestionnaires peut s'avérer inapproprié, faute d'une stratégie cohérente de la protection judiciaire de la jeunesse, ce qui conduit d'ailleurs le ministère de la Justice à fermer chaque année un certain nombre de CEF. Plutôt que d'en construire de nouveaux, il me semble donc préférable de stabiliser les 52 centres existants. Concernant la mixité, je me souviens que la gestion de certains centres était si difficile, je pense en particulier à deux établissements dans le nord de la France, qu'il a fallu y mettre un terme. Je suis donc réservé et je tends à penser que l'introduction de la mixité devrait être réservée aux centres qui ont fait la preuve de leur solidité, à l'issue d'une période de fonctionnement d'un ou deux ans par exemple.

Des CEF implantés en zone rurale connaissent des réussites lorsque les jeunes peuvent effectuer des stages de formation dans les entreprises implantées localement, avec lesquelles le CEF a noué des liens forts. Il n'en reste pas moins que beaucoup de CEF connaissent des difficultés liées notamment au *turn over* du personnel. En outre, je connais certains collèges qui refusent de scolariser des élèves à leur sortie du CEF.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Il m'appartient, au nom de l'ensemble des membres de la mission, de vous remercier pour votre intervention et pour les éclairages que vous nous avez apportés sur ce sujet qui nous préoccupe.

La séance est levée à 15h00.

**MISSION D'INFORMATION SUR LE DÉVELOPPEMENT DE
L'HERBORISTERIE ET DES PLANTES MÉDICINALES, DES FILIÈRES
ET MÉTIERS D'AVENIR**

Mercredi 18 avril 2018

- Présidence de M. Raymond Vall, président d'âge -

La réunion est ouverte à 18 heures.

Réunion constitutive

M. Raymond Vall, président. – En ma qualité de président d'âge, j'ai l'honneur de présider la réunion constitutive de notre mission d'information sur le développement de l'herboristerie et des plantes médicinales. Mon rôle sera de courte durée puisque je cèderai la place au président de cette mission une fois celui-ci élu.

Je vous rappelle que cette mission d'information a été créée à l'initiative du groupe RDSE, en application du droit de tirage des groupes politiques prévu par l'article 6 bis du Règlement du Sénat. La Conférence des Présidents a pris acte de cette demande le 4 avril dernier. Les 27 membres de la mission ont été nommés, sur la proposition de l'ensemble des groupes politiques, lors de la séance publique du 11 avril.

La présente réunion constitutive a pour premier objet la désignation du bureau de la mission, en commençant par la désignation de son président. J'ai reçu la candidature de notre collègue Corinne Imbert, sénatrice de la Charente-Maritime.

La mission d'information procède à la désignation de sa présidente, Mme Corinne Imbert.

- Présidence de Mme Corinne Imbert, présidente -

Mme Corinne Imbert, présidente. – Je vous remercie de la confiance que vous m'accordez pour présider nos travaux.

Avant de vous donner quelques indications sur le déroulement de nos travaux, je vous propose de procéder à la désignation des membres du bureau de la mission, en commençant par son rapporteur. Le groupe RDSE, qui est à l'initiative de la mission, propose le nom de notre collègue Joël Labbé, sénateur du Morbihan. Comme l'indique l'article 6 bis du Règlement du Sénat, « lorsque le groupe à l'origine de la demande de création d'une mission d'information sollicite la fonction de rapporteur pour l'un de ses membres, elle est de droit s'il le souhaite ».

La mission d'information procède à la désignation de son rapporteur, M. Joël Labbé.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Nous allons maintenant constituer le reste du bureau de notre mission, en désignant des vice-présidents.

Conformément à l'usage, les deux groupes ayant les effectifs les plus importants – à savoir le groupe Les Républicains et le groupe Socialiste et Républicain – ont droit, chacun,

à deux représentants au sein du bureau (président et rapporteur compris) et chaque autre à un représentant (toujours président et rapporteur compris).

Pour les postes de vice-présidents de notre mission, j'ai été saisie des candidatures de Louis-Jean de Nicolaÿ, sénateur de la Sarthe, pour le groupe Les Républicains ; Jean-Luc Fichet, sénateur du Finistère et Marie-Pierre Monier, sénatrice de la Drôme, pour le groupe Socialiste et Républicain ; Pierre Médevielle, sénateur de la Haute-Garonne, pour le groupe de l'Union centriste ; Claude Haut, sénateur du Vaucluse, pour le groupe La République en marche ; Guillaume Gontard, sénateur de l'Isère, pour le groupe Communiste, Républicain, Citoyen et Écologiste ; Daniel Chasseing, sénateur de la Corrèze, pour le groupe Les Indépendants-République et Territoires.

*La commission procède à la désignation des autres membres de son bureau :
MM. Louis-Jean de Nicolaÿ et Jean-Luc Fichet, Mme Marie-Pierre Monier,
MM. Pierre Médevielle, Claude Haut, Guillaume Gontard et Daniel Chasseing.*

Mme Corinne Imbert, présidente. – Avant de céder la parole à notre rapporteur Joël Labbé sur les grandes orientations de nos travaux à venir, je souhaitais vous donner quelques éléments d'organisation.

Le rapporteur et moi-même envisageons une adoption du rapport dans le courant du mois de septembre, ce qui supposera de procéder à l'essentiel de nos auditions et déplacements d'ici la fin de la session extraordinaire du mois de juillet. Les auditions auront lieu des mardis après-midi et certains jeudis sous réserve de l'ordre du jour en séance publique qui sera chargé sur la période à venir. Vous serez bien sûr destinataires chaque semaine d'une convocation, envoyée par courrier électronique, récapitulant les auditions prévues la semaine suivante. Un calendrier prévisionnel vous sera également régulièrement adressé.

Je réunirai le mardi 15 mai - je vous propose à 18 h 15 - les membres du bureau pour une réunion qui nous permettra d'affiner nos pistes de travail, ainsi que notre liste d'auditions et les déplacements envisagés. Mais nous pourrions d'ores et déjà prendre des contacts pour lancer de premiers travaux introductifs dès la semaine suivante, le jeudi 24 mai.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Je vous remercie à mon tour de votre confiance et de l'intérêt que vous portez au sujet de cette mission d'information demandée par mon groupe RDSE. Ce domaine me tient particulièrement à cœur.

L'idée de cette mission fait suite à une première initiative de notre collègue Jean-Luc Fichet qui participe à nos travaux en tant que vice-président, et je l'en remercie. Il a été l'auteur en 2011, avec plusieurs collègues de son groupe, d'une proposition de loi visant à créer et organiser la profession d'herboriste. Ce texte n'a jamais été débattu au sein de notre haute assemblée.

Pour autant, un nombre croissant d'acteurs s'intéressent en France à l'herboristerie, aux plantes médicinales sous toutes leurs formes et autres produits d'origine naturelle. Des formations d'herboriste sont dispensées au sein de cinq écoles, sans que le diplôme soit reconnu. La profession d'herboriste a disparu du code de la santé publique en 1941 et certains acteurs de la profession militent pour une meilleure reconnaissance de ce métier.

Dans ce contexte, il me semble que notre mission pourrait s'attacher à dresser un état des lieux complet de l'herboristerie et de la filière des plantes médicinales en France, à écouter les attentes des principaux acteurs et à faire le point sur le cadre législatif et réglementaire encadrant les métiers et les produits.

Nos travaux pourront nous conduire à approfondir le sujet selon deux axes : d'une part, les enjeux liés au développement économique de l'ensemble de la filière (producteur, cueilleur, négociants, circuits courts, artisanaux ou industriels de transformation, vente, distribution). Que représente cette activité dans nos territoires et comment évolue la demande ? Quels sont les métiers associés ? Quelles sont les perspectives alors que la France importe la majeure partie des plantes médicinales, près de 80 % d'après certaines études ? Dans ce cadre, il nous faudra apporter une attention particulière à la contribution de ce secteur à l'objectif de préservation de la biodiversité sauvage et cultivée, au développement local des territoires ruraux et aux perspectives de développement de circuits courts.

D'autre part, l'examen du cadre législatif et réglementaire applicable à la commercialisation et la délivrance des plantes médicinales. À l'heure actuelle, la vente des plantes médicinales inscrites à la pharmacopée est réservée aux pharmaciens sauf pour une liste de 148 plantes fixées par un décret paru en 2008. Comment clarifier ce cadre ? Comment encadrer la pratique et le métier d'herboriste pour valoriser cette compétence professionnelle et contribuer à l'amélioration de la santé publique tout en garantissant la sécurité sanitaire ? Tels sont quelques-uns des champs que nous aurons à investiguer.

Nous pourrions nous appuyer sur des comparaisons internationales, pour étudier la façon dont s'organise la profession d'herboriste dans d'autres pays, notamment européens. L'objectif est de parvenir, je le souhaite, à des propositions qui soient consensuelles et concrètes, en vue d'accompagner le développement de cette filière en France, et d'assurer une reconnaissance des métiers qui lui sont liés, en bonne articulation avec les différents acteurs.

Les auditions et déplacements sur le terrain nous permettront de prendre la mesure de ce que représente le secteur de l'herboristerie. Nous vous proposerons de débiter nos travaux en entendant quelques experts qui nous dresseront un panorama général et une approche historique de l'herboristerie. Plusieurs acteurs institutionnels devront être auditionnés, pour clarifier le cadre législatif et réglementaire applicable, le cas échéant sous forme de tables rondes, notamment des représentants d'administration centrale (direction générale de la santé, de l'alimentation, DGCCRF, ministère de l'environnement) et d'agences compétentes tant dans les domaines agricole et environnemental que sanitaire. Nous devons également entendre les représentants de la profession, sur l'ensemble de la filière (producteurs, cueilleurs, herboristes...), les représentants des formations spécialisées ainsi que les représentants des pharmaciens notamment.

Je souhaite également que nous puissions nous rendre sur le terrain pour aller à la rencontre des acteurs et avoir une approche sur l'outre-mer, peut-être par le biais de visio-conférences. Les outre-mer représentent une richesse extraordinaire. Nous devons les associer. Nous sommes à l'écoute de toutes vos suggestions.

M. Jean-Luc Fichet. – C'est un grand plaisir pour moi d'être vice-président de cette mission d'information. J'ai travaillé sur le sujet jusqu'en 2011 où j'ai déposé une proposition de loi qui n'a pas abouti. Le contexte est désormais plus favorable. Le sujet pose la question des emplois. Le métier d'herboriste a été inscrit dans le code de la santé publique jusqu'en 1941, puis interdit. Il faudrait le consacrer comme un nouveau métier. Les délais

m'inquiètent car ils sont bien trop courts pour traiter un sujet aussi vaste qui touche à plusieurs champs professionnels.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Le rythme des auditions risque d'être soutenu.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Nous devons rendre nos travaux fin septembre, ce qui signifie que nous pourrions travailler jusqu'à la fin juillet. Le planning sera serré. Nous veillerons à éviter les temps de séance et de réunion de commission, en nous concentrant sur le mardi et le jeudi. Nous prévoirons aussi des déplacements.

Mme Corinne Imbert, présidente. – À ce stade, nous avons imaginé deux ou trois déplacements en département. Nous serons tenus par les contraintes du calendrier.

M. Maurice Antiste. – J'aurais souhaité être plus près du cerveau de cette mission d'information mais je n'ai pas réussi. Ce n'est pas grave. Les délais sont vraiment trop courts. Pour être honnête, je croyais que vous parliez de septembre 2019. Le travail qui nous attend est immense. Sans vouloir vous décourager, il ne sera pas bouclé en septembre prochain. Je représente le monde ultra-marin qui détient une part considérable de la richesse de notre pays en termes de pharmacopée. Quelles sont les contraintes qui nous obligent à remettre notre rapport en septembre ?

Mme Corinne Imbert, présidente. – Cette mission d'information correspond au droit de tirage d'un groupe sur la session parlementaire. Nous sommes tenus par la durée de la session.

M. Maurice Antiste. – Il faudra plus de temps.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Restons positifs. Le bureau abordera la planification des auditions.

M. Maurice Antiste. – Il faut absolument prévoir des auditions outre-mer.

Mme Corinne Imbert, présidente. – La visio-conférence nous en offre la possibilité.

M. Jean-Pierre Leleux. – Un certain nombre de plantes médicinales font l'objet d'une transformation, notamment en huiles essentielles. Cela entre-t-il dans le champ de notre réflexion ?

M. Joël Labbé, rapporteur. – La fabrication des huiles essentielles est l'un des maillons de la transformation des plantes médicinales. Elle entrera dans le champ de notre réflexion.

Mme Patricia Schillinger. – Il faudrait prévoir l'intervention d'un représentant de la Commission européenne car une base légale existe déjà au niveau européen. Nous devons aussi commencer par cerner précisément le sujet car il existe une grande diversité de plantes médicinales.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Nous devons comparer les législations des autres pays de l'Union européenne et prendre en compte, bien évidemment, l'harmonisation

européenne. Nous pourrions organiser une table ronde avec des spécialistes étrangers par visio-conférence. Le Québec, en particulier, est très avancé dans le domaine.

M. Jean-Luc Fichet. – L'objectif de cette mission sera-t-il d'aboutir à la création de la profession d'herboriste ? Si nous nous en tenons à définir le périmètre de l'herboristerie, notre travail n'avancera pas beaucoup. Mieux vaudrait commencer par nous fixer un objectif précis.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Il serait déplacé d'anticiper sur les travaux de la mission. La question que vous posez est sous-jacente, je le sais bien. Y répondre dès à présent annulerait l'intérêt des travaux que nous aurons à conduire.

M. Jean-Luc Fichet. – Ce n'est pas mon intention. Le métier d'herboriste serait un nouveau métier. C'est sur cette notion de métier que je voudrais que nous travaillions.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Il y a une filière et un métier. L'enjeu est aussi économique.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Le titre de la mission a été travaillé et choisi. Des filières intéressantes méritent d'être développées. Le terme « métiers » a été inscrit volontairement au pluriel. Nous devons commencer par faire un état des lieux de l'herboristerie dans notre pays.

M. Alain Milon. – Il serait prématuré de tirer des conclusions avant même d'avoir commencé à mener nos travaux. Il faudra publier un rapport que notre commission devra voter.

M. Daniel Chasseing. – Les plantes médicinales ont de plus en plus de succès. M. Labbé l'a dit, il existe une liste de 148 plantes qui sont vendues hors pharmacie, mais avec une sécurité sanitaire. Il faudrait parvenir à une proposition consensuelle, un cadre législatif et réglementaire réellement applicable. Depuis 1940, quelques médicaments synthétiques sont apparus... Il est donc nécessaire de consulter les pharmaciens et d'établir un consensus également avec eux. Le diplôme d'herboriste peut être un atout pour eux aussi, d'autant qu'il y a des interactions médicamenteuses également avec les plantes.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Je pense que nous pourrions consulter non seulement les pharmaciens mais aussi les médecins.

Mme Claudine Lepage. – La mission d'information n'est-elle pas l'occasion de nous pencher sur la profession de naturopathe, dont la formation n'est pas encadrée ? Certains ouvrent une officine alors qu'ils sont des dangers publics !

Mme Corinne Imbert, présidente. – C'est juste. Nous pourrions voir au fil des auditions si ce sujet doit être globé dans nos travaux.

Mme Catherine Deroche. – Je partage le propos de M. Milon, il ne faut pas anticiper sur les conclusions.

J'ai tenu à faire partie de cette mission parce que dans la région des Pays-de-la-Loire, 3 % des terres agricoles sont consacrées à la production de plantes médicinales... dont 60 % dans mon département du Maine-et-Loire. Soit dit en passant, cela peut nous donner des idées de déplacement... pas très loin de Paris !

M. Maurice Antiste. – Je veux dire à M. Fichet que c'est ici et maintenant le lieu et le moment, dans cette réunion constitutive, de définir nos objectifs, car l'intitulé de la mission est vaste...

M. Joël Labbé, rapporteur. – Notre idée initiale était de reprendre le travail mené par M. Fichet, son texte n'ayant pas été débattu, dans le cadre de cette mission d'information afin précisément que nous discussions de cette question tous ensemble. Faut-il inclure dans nos travaux la naturopathie ? À trop ouvrir notre champ de réflexion, nous perdrons en efficacité. Il faut avancer vers le consensus : l'ordre des pharmaciens, les professions médicales et pharmaceutiques doivent être auditionnés. Il n'y a pas lieu de dresser des barrières mais de rechercher des complémentarités. Pas de crispations d'entrée de jeu !

M. Bernard Jomier. – Merci d'avoir proposé cette mission d'information. Je suis demandeur d'une définition plus précise de son cadre car la question est vaste. L'herboristerie renvoie-t-elle à la vente des plantes médicinales ? Ou également à la production et donc aux questions de développement agricole des territoires ? Voire à la prescription, limitée à certaines catégories de professionnels ? Il existe à l'université Aix-Marseille un diplôme de phytothérapie : nous y intéresserons-nous ? Il est certes légitime que les membres de la mission définissent le périmètre de celle-ci, mais c'est d'abord au groupe qui a demandé sa création de nous indiquer ce qu'il en pense ! Peut-être notre rapporteur pourrait-il nous transmettre une lettre de cadrage ?

Mme Corinne Imbert, présidente. – Le cadre sera affiné en réunion de bureau, puis vous sera communiqué.

Mme Élisabeth Lamure. – Je partage ces interrogations. La filière concerne-t-elle la plante non transformée, ou se prolonge-t-elle jusqu'à l'industrie pharmaceutique et l'industrie cosmétique, qui toutes deux emploient des plantes ? J'ai souhaité faire partie de la mission parce que je m'intéresse aux filières économiques.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Des auditions de l'industrie pharmaceutique seront prévues dans le programme.

M. Guillaume Gontard. – L'intitulé est large, il faut savoir où nous allons. Filières et métiers d'avenir : c'est un sujet très intéressant, vaste, qui concerne de nombreux territoires. Je suis un élu de la montagne, où les terres agricoles sont rares et où ces cultures et ces métiers pourraient apporter beaucoup.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Mme la présidente nous fait une proposition judicieuse, revenons sur le cadrage en réunion de bureau. Notre souci, dans le choix de l'intitulé, était de ne pas restreindre le champ afin de nous donner toutes les chances de progresser.

Mme Corinne Imbert, présidente. – La méfiance de certains de nos concitoyens à l'égard de la chimie de synthèse, les scandales dans le secteur du médicament, ont renforcé l'attrait des médecines dites « douces » - le terme est impropre - et de la phytothérapie, qui incarne un retour à la nature. Mais soyons vigilants. Évitions aussi bien les *a priori* que les facilités. Cette mission d'information a du sens.

La réunion est close à 18 h 45.

MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 -Audition de M. Yann-Gaël Amghar, directeur et M. Alain Gubian, directeur financier de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss)

Mercredi 17 avril 2018

- Présidence de M. Jean-Noël Cardoux, président -

La réunion est ouverte à 17 heures.

M. Jean-Noël Cardoux, président. –Nous entendons aujourd'hui M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss), sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.

Monsieur le directeur, vous pourrez ainsi nous expliquer l'évolution des recettes de la sécurité sociale en 2017 et les écarts constatés à l'issue de cet exercice par rapport à la prévision initiale, ainsi que le rendement des mesures nouvelles.

S'agissant des allègements généraux de cotisations, dont le Gouvernement envisage de revoir la règle de compensation, de quel montant parlons-nous ? Et, à votre connaissance, l'éventuel « effet retour » des créations d'emplois induites par ces mesures a-t-il été évalué ?

Il nous serait également utile que vous nous éclairiez sur les conséquences des allègements de charges sociales consentis par le précédent gouvernement, en particulier sur la branche famille – qui, je le rappelle, avaient été compensés par une augmentation de la TVA qui se disait « TVA sociale » sans l'être - et des modifications de la clé d'affectation de TVA, sur lesquelles de nouvelles réflexions seraient en cours dans le cadre du nouveau gouvernement.

Au bout du compte, pourriez-vous nous indiquer le niveau du stock de la dette de l'Acoss, qu'il n'est plus possible de transférer à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) ? Selon vous, quel est l'état du risque que pourrait faire courir une augmentation des taux d'intérêt sur ce stock de dette ?

Enfin, sur un tout autre sujet, pourriez-vous faire un point sur l'état d'avancement de la réforme du régime social des indépendants (RSI) ? De premiers retours font état d'une situation difficile, ce qui, je vous le dis franchement, n'est pas pour m'étonner.

M. Yann-Gaël Amghar, directeur de l'Acoss. – En ce qui concerne les réflexions en cours sur les règles de compensation des allègements de cotisations, nous n'avons pas, en tant qu'opérateur, d'éléments particuliers à porter à votre information.

S'agissant du niveau de dette porté par l'Acoss, le plafond d'encours voté en loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2018 est de 38 milliards d'euros. Nous estimons que, pour différentes raisons tenant à la fois à l'amélioration de la conjoncture et aux évolutions du calendrier de paiement des entreprises, le point bas de l'exercice devrait se

situer à 33,1 milliards d'euros, soit assez loin de ce plafond d'autorisation. Cette estimation est plutôt positive : elle montre que la situation de la sécurité sociale ne va pas en se dégradant. Elle est par ailleurs cohérente avec l'amélioration observée des comptes de la sécurité sociale.

En début d'année, de nombreuses entreprises sont passées d'un paiement trimestriel à un paiement mensuel de leurs cotisations, ce qui a eu un effet positif sur la trésorerie de la sécurité sociale. Cette évolution était prévue par un décret portant sur la mise en œuvre de la déclaration sociale nominative (DSN), qui a renversé la logique prévalant en la matière : auparavant, une entreprise n'atteignant pas une certaine taille répondait au régime du paiement trimestriel, sauf choix contraire ; désormais, la logique qui prévaut est celle du paiement mensuel par principe, sauf choix contraire. Nous avons bien entendu accompagné cette évolution en déployant plusieurs campagnes d'information à destination des entreprises, afin de leur permettre d'exercer leur choix. Ces campagnes sont intervenues à la fin de l'année 2017 et en janvier 2018, soit après l'entrée en vigueur de cette nouvelle réglementation, de manière à ouvrir un « droit au remords » pour les entreprises. Nous constatons à cette date que 85 à 90 % des entreprises concernées -les chiffres sont encore en cours de stabilisation- sont passées à un paiement mensuel, sans difficultés particulières de paiement, ce qui a sensiblement dépassé nos prévisions.

La dette de la sécurité sociale est actuellement financée dans un contexte de marché plutôt favorable, qui se caractérise par une grande facilité à trouver des investisseurs ainsi que par la reconnaissance, par les organismes de la place, d'une haute qualité à la signature de l'Acoss comme à notre politique d'émission. Notre dette continue ainsi d'être émise à des taux négatifs, ce qui explique que nous constatons une nouvelle fois en 2017 des produits financiers liés à la gestion de cette dette. D'un point de vue technique, le portage de cette dette n'est donc pas une difficulté. Pour les années qui viennent, nous anticipons, si la trajectoire prévue des comptes sociaux se confirme, une stabilisation puis une décroissance de cette dette.

S'agissant de la réforme du RSI, nous sommes toujours en transition : il n'y a pas eu de bouleversement majeur en début d'année. Le pilotage de l'activité de recouvrement, jusqu'alors partagé entre les deux réseaux, est désormais géré par des pilotes relevant de l'Union de recouvrement des cotisations de la sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) : c'est le principal changement. D'autres modifications sont intervenues concernant notamment la gestion du courrier ou la refonte des sites d'information. Du fait du caractère mineur de ces aménagements, nous n'avons pas à ce jour constaté de véritables difficultés.

Sur les améliorations qui doivent être apportées en termes de services, j'aimerais porter plusieurs éléments à votre connaissance. En premier lieu, le niveau de réponse téléphonique, qui constitue l'un des principaux critères d'évaluation du service rendu, a très fortement progressé en début d'année, atteignant 85 à 90 %. Dans le même temps, le volume des réclamations continue de diminuer, ce qui constitue également un élément satisfaisant.

Nous continuons par ailleurs à mettre en œuvre un certain nombre d'améliorations du service rendu, dans le cadre du plan présenté par le Premier ministre le 5 septembre dernier. À ce titre, nous expérimentons notamment dans deux régions un accompagnement dédié aux créateurs d'entreprise, avec de premiers retours très intéressants. Nous avons aussi mis en service une application permettant aux micro-entrepreneurs d'effectuer leurs opérations de déclaration et de paiement. Nous travaillons également à développer la possibilité pour les travailleurs indépendants d'ajuster plus rapidement leurs échéanciers, ce

qui reviendra à mettre en place une forme d'autoliquidation maîtrisée d'ici à la fin de l'année. Nous nous sommes enfin attelés à la réforme de l'offre en ligne pour les autoentrepreneurs. S'agissant des améliorations déjà réalisées, je peux vous citer l'ouverture d'une possibilité de paiement par carte bancaire pour les artisans et commerçants.

L'ensemble de ces modifications s'inscrivent dans un mouvement d'évolution conforme aux prévisions annoncées, et non dans une rupture, que tout le monde souhaitait du reste éviter.

J'en reviens à l'exécution de la LFSS pour 2017. Cet exercice a été marqué par une croissance de 3,5 % de la masse salariale, à 0,8 point au-dessus de qui avait été prévu. Les recettes pour 2017 se situent à un niveau très proche de la prévision : un écart négatif de seulement 900 millions d'euros seulement a été constaté, écart qui n'est pas dû au montant des recettes portant sur les revenus d'activité, mais à celui de certaines recettes fiscales, notamment en raison de la révision des affectations de recettes de la TVA. Les différentes mesures nouvelles ont produit les effets attendus : la baisse des cotisations famille a eu un effet de 920 millions d'euros en 2017 ; la hausse du taux des cotisations vieillesse, programmé dans le cadre des réformes des retraites, a eu un effet de l'ordre de 500 millions.

S'agissant de l'évolution de l'affectation de la TVA, une compensation nouvelle de la sécurité sociale à l'assurance chômage au titre de la baisse des cotisations salariales a été introduite en 2018 : la sécurité sociale garantit à l'assurance chômage l'intégralité de ses recettes de cotisations avant tout allègement, et se voit compenser le coût de cette prise en charge par l'affectation d'une fraction du produit de la TVA à l'Acoss. Cela se traduit par l'apparition d'un compte propre de l'Acoss, qui était jusqu'à présent transparente et se bornait à reverser les montants nécessaires aux différentes branches. Il est bien entendu que l'Acoss n'a pas vocation à accumuler des excédents et que, en cas d'écart entre ce produit de TVA et ce qui est reversé à l'Unedic, ces comptes seront répartis vers les différentes branches de la sécurité sociale.

Sur les perspectives pour 2018, la LFSS envisage une croissance de la masse salariale de 3,1 %, ce qui apparaît relativement prudent mais permettrait de constater, pour la première fois depuis 2001, un excédent du solde de la sécurité sociale de 1,2 milliard d'euros. L'ensemble constitué par le régime général et le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) resterait cependant déficitaire (- 2,2 milliards d'euros), du fait du déficit toujours substantiel du FSV, marqué par l'effet durable du niveau de chômage qui se traduit mécaniquement dans ses dépenses. Le FSV sert en quelque sorte d'assurance pour le solde de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) vis-à-vis des variations de la conjoncture.

Concernant le bilan de l'impact sur l'emploi des mesures prises, nous ne produisons pas nous-mêmes d'évaluation macro-économique de ce type.

M. Alain Gubian, directeur financier de l'Acoss. – Le dynamisme de la masse salariale en 2017 explique une partie importante de l'augmentation des recettes de cotisations. Toutefois, il faut noter que le montant des allègements généraux a augmenté, de 7,3 %, ou 4 % si on exclut l'effet de l'allègement des cotisations familiales, soit une progression nettement plus rapide que les prévisions. Le montant des autres exonérations n'a augmenté dans le même temps que de 0,3 %.

Les créations d'emploi sur la période récente ont en effet été concentrées sur les secteurs pour lesquels ces allègements généraux sont les plus importants et ont concerné des

postes rémunérés autour du Smic. Les recettes supplémentaires liées à la progression de la masse salariale se sont ainsi élevées à 300 millions d'euros au lieu de 1,3 milliard d'euros.

À l'inverse, la hausse de la croissance économique a eu un effet important sur les recettes assises sur les revenus du capital, qui ont excédé les prévisions de plus de 800 millions d'euros. Le forfait social a également connu un rendement supérieur aux prévisions, de 200 millions d'euros.

La LFSS pour 2018 a prévu la non-compensation des 500 millions d'euros de moindres recettes liées au crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires. Cette loi a également acté l'abandon de la mise en place de la contribution supplémentaire de solidarité, ce qui représente un manque à gagner de 400 millions d'euros.

La Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) a perdu l'affectation d'une part de TVA, remplacée par une fraction de CSG. À compter du 1^{er} janvier 2018. La Cnam n'a donc pas bénéficié du versement de TVA prévu en janvier mais qui correspondait à des ressources au titre de l'année 2017. Cela représente environ un milliard d'euros de moindres recettes.

S'agissant des déficits cumulés de l'Acoss, il restait 6 milliards d'euros de déficit non repris par la Cades fin 2015. Ce montant atteignait 13,9 milliards d'euros fin 2016 et 19 milliards d'euros fin 2017. Compte tenu des prévisions de déficit pour 2018, il atteindrait 21,2 milliards d'euros à la fin de cette année.

M. Jean-Noël Cardoux, président. – Il faut distinguer ce montant de dette comptable avec le point bas de trésorerie en cours d'exercice, qui est d'environ 33 milliards d'euros.

M. Alain Gubian. – Tout à fait. De plus, l'Acoss assure par ailleurs le financement d'autres organismes, notamment la Mutualité sociale agricole (MSA), ce qui peut augmenter les besoins de trésorerie.

Pour 2018, nous n'avons pas encore d'éléments comptables pour apprécier la mise en œuvre de la loi de financement. Nous constatons toutefois que les prévisions de croissance convergent vers un niveau de 2 %, alors que la LFSS a été construite sur une hypothèse de 1,7 %. Cet écart entre les prévisions et la réalité est d'ailleurs courant dans les phases de reprise économique. L'hypothèse de progression de la masse salariale retenue était de 3,1 %. Or, on prévoit qu'elle atteindra au moins le niveau observé pour le quatrième trimestre 2017, soit 3,5 %. Toutes choses égales par ailleurs, une telle progression de la masse salariale entraînerait une hausse des recettes assises sur les revenus d'activité de l'ordre de 800 millions d'euros.

Les données de trésorerie dont nous disposons à ce stade vont également dans le sens d'une masse salariale dynamique, portée notamment par une adhésion plus forte que prévu des petites entreprises au prélèvement mensuel.

M. Jean-Noël Cardoux, président. – Je vous remercie pour ces éléments. Je souligne avant de passer la parole au rapporteur général que la tuyauterie que représentent les flux de financement de la sécurité sociale est de plus en plus complexe. Cela est peut-être de nature à justifier un rapprochement des lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Pourriez-vous nous présenter les conditions de financement de la dette portée par l'Acoss ? Percevez-vous un risque particulier lié à la sensibilité de votre agence aux évolutions de taux ?

La loi de programmation des finances publiques, tout comme le programme de stabilité prévoient pour la période 2018-2022 un écrêtement du « bénéfice » des administrations de sécurité sociale (ASSO) à 0,8 % du PIB. Quelles conséquences de cet écrêtement prévoyez-vous pour la dette de l'ACOSS à cet horizon ? Est-ce compatible avec une réduction satisfaisante de cette dette ?

Dans le même esprit, avez-vous davantage de précisions sur la possible évolution de principe de compensation des mesures d'exonérations de portée générale ? Nous sommes également à l'écoute de vos commentaires sur un tel mécanisme.

M. Yann-Gaël Amghar. – Je ne connais pas la décomposition de l'écrêtement prévu par la loi de programmation des finances publiques, notamment en ce qui concerne l'Acoss. Néanmoins, si les prévisions de retour à l'équilibre puis à un excédent des comptes sociaux à partir de 2020 se confirment, cela devrait permettre une décrue rapide de la dette.

Le principe de compensation est mis en œuvre de manière différente selon les exonérations. Pour les allègements généraux, il s'agit d'un panier de ressources fiscales affectées. Cela peut par définition entraîner une décorrélation entre le coût effectif des exonérations et le montant de la compensation.

Les autres exonérations sont généralement compensées à l'euro près. Il convient de noter qu'un certain nombre d'exonérations qui n'étaient pas compensées le sont depuis 2017. Cela me semble relever d'une logique de gestion vertueuse.

S'agissant des effets sur l'emploi de ces exonérations, il existe une littérature abondante sur les allègements généraux, mais ce n'est pas le cas pour les mesures récentes ni pour les exonérations ciblées.

M. Alain Gubian. – Pour répondre à l'interrogation sur le financement de la dette, il faut comprendre qu'elle est très liée à la création d'emplois. Si la croissance du PIB est moins dynamique qu'au début des années 2000, on constate que c'est une croissance plus enrichie en emplois que par le passé. Cela ne remet pas forcément en cause les effets des allègements de charges sur l'emploi mais c'est bien le facteur clé qui explique la dynamique de l'emploi. Une dynamique qui est d'ailleurs plus forte que ce que devrait générer spontanément les 2 % de croissance.

S'agissant du modèle de financement de l'Acoss, nous avons opéré un changement depuis plusieurs années : nous nous appuyons sur les marchés financiers de court terme. Sur la place de Paris, nous utilisons en particulier depuis 2007 des produits comme les Negotiable European Commercial Papers (NEU CP), qui sont les anciens billets de trésorerie. Depuis la crise de 2010 et l'explosion de la dette publique, nous sommes autorisés à nous financer sur les marchés internationaux pour diminuer le coût de gestion de notre trésorerie et en particulier à Londres où nous émettons des Euro Commercial Paper (ECP). Le recours à ces marchés plus profonds permet de diminuer nos coûts de financement.

Depuis trois ou quatre ans, la part de ces deux instruments dans le financement de l'Acoss est très importante : 22 % pour les NEU CP et 74 % pour les ECP, soit une part totale

de 96 % de nos financements. Pour le reste, il s'agit des apports de trésorerie provenant d'une part de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), pour 800 millions d'euros en 2017, et d'autre part de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Le recours à la CDC nous est très utile, spécifiquement le 9 de chaque mois, lorsque nous devons honorer le paiement des pensions du régime général et que nous avons à ce titre un besoin de trésorerie de 9 milliards d'euros. En plus des financements de marché, le prêt de très court terme de la CDC est vraiment le bienvenu. Nous sommes d'ailleurs en cours de renégociation de notre convention avec la CDC et souhaitons sécuriser ce prêt mensuel pour faire face aux creux de notre trésorerie.

Pour répondre à la question du rapporteur général sur le risque d'une remontée des taux d'intérêt, il est indéniable que nous avons engrangé les bénéfices de la faiblesse des taux. Sur les quatre premiers mois de l'année 2018, nous nous refinançons en effet à des taux négatifs de 0,45 % sur les NEU CP et 0,57 % sur les ECP. A ce stade, la tendance est claire jusqu'à la fin de l'année : la Banque centrale européenne (BCE) n'anticipe pas une remontée des taux sur les marchés donc il en sera de même pour ses taux directeurs. Le cas échéant, nous pourrions d'ailleurs encore allonger nos maturités. Nous avons d'ailleurs affiché, pour nos investisseurs étrangers, notre plafond de dette de façon à ce qu'ils comprennent que nous disposons d'un volume de dette important à financer. Au regard du taux Eonia actuel de 0,35 %, nous bénéficions vraiment de taux très avantageux.

Néanmoins, des risques pèsent sur l'avenir si la dette de l'Acoss ne se réduit pas. Elle est évidemment liée à la chronique des excédents et déficits du régime général. Les hypothèses de la LFSS prévoient des excédents donc on peut imaginer que la dette va se réduire à hauteur de ces 5 à 10 milliards d'euros d'excédents, s'ils se concrétisent. C'est bien la logique du modèle de la sécurité sociale que de se trouver à l'équilibre sur le cycle, l'Acoss devant bénéficier des pics et faire face aux creux de conjoncture. Sur les taux de long terme, il n'y a pas de tensions perceptibles puisqu'ils demeurent assez stables. On essaye d'avoir les meilleurs taux et l'Acoss jouit d'une position d'émetteur public de qualité en particulier sur le marché des devises.

M. Jean-Marie Morisset. – Lorsque le législateur décide, dans la dernière loi de financement de la sécurité sociale, d'alléger les cotisations sociales des actifs, en contrepartie d'une hausse de la CSG, quel effet ces mesures ont-elles concrètement sur la feuille de paie du salarié ? En contrepartie, comment la compensation pour la sécurité sociale s'opère-t-elle et à partir de quelles recettes ? Et comment l'Acoss reverse-t-elle ces recettes aux caisses ?

M. Yves Daudigny. – Une première question sur le FSV. Pouvez-vous me confirmer que le déficit du FSV est de 3,4 milliards d'euros ?

M. Yann-Gaël Amghar. – Oui...

M. Yves Daudigny. – L'essentiel des recettes du FSV est désormais tiré essentiellement des prélèvements sociaux sur les revenus du capital. Comment évoluent ces recettes au regard de la conjoncture économique alors que l'on sait que le FSV, qui finance notamment les validations de trimestre gratuits au titre du chômage, joue un rôle de stabilisateur automatique auprès des régimes de retraite ?

Pouvez-vous par ailleurs me confirmer que la hausse des recettes de cotisations sociales consécutive au fort dynamisme de la masse salariale (+ 3,5 %) n'a été que de

300 millions d'euros en 2017 alors qu'elle aurait dû être de 1,3 milliard d'euros sans les allègements généraux ?

M. Yann-Gaël Amghar. – Tout à fait. La perte liée à ces allègements peut être estimée à 1 milliard d'euros.

M. Yves Daudigny. – Enfin, à en croire un article de Patrick Artus dans l'édition du jour du quotidien *Les Échos*, le pic de croissance constaté à la fin de l'année 2017 dans la zone euro serait derrière nous. Quelle importance accordez-vous à ce jugement et quelles conséquences sur les recettes de la sécurité sociale ?

Mme Catherine Fournier. – Pouvez-vous me préciser où le coût de gestion de la dette sociale portée par l'Acoss figure dans vos comptes ? Est-il imputé dans le résultat année par année ? De même, j'ai bien compris le cercle vertueux entre hausse de la croissance et réduction de cette dette. Mais ne peut-on tout de même pas craindre que l'amélioration de la conjoncture ne fasse augmenter les taux d'intérêt ? De même, dans quelle mesure les allègements successifs de cotisations sociales ralentissent-ils l'amortissement de votre dette ?

M. Yann-Gaël Amghar. – Je pense qu'il faut distinguer les évolutions comptables, qui comprennent notamment les droits transférés entre caisses puis entre bénéficiaires, et les sujets plus opérationnels. Les recettes de l'agence sont de l'ordre de 500 milliards d'euros en 2017. Pour les trois quarts, elles viennent des cotisations versées par les employeurs, qu'ils soient privés ou publics, en règle général chaque mois, sauf pour les travailleurs indépendants, pour lesquels le versement est trimestriel. Ces ressources sont immédiatement mises à disposition des organismes habilités, comme les caisses de sécurité sociale pour les dépenses de retraite, les dépenses d'assurance maladie et les allocations familiales, l'assurance chômage, les autorités organisatrices de transport auxquelles nous versons le produit du versement transport, ainsi que la CNSA. Le calendrier de nos versements est variable car il dépend des besoins de trésorerie des organismes. Les versements les plus importants ont lieu le 9 de chaque mois et concernent les pensions de retraite du régime général. S'agissant des dépenses d'assurance maladie, d'allocations familiales ou de RSA, les versements sont plus réguliers.

J'en viens aux mesures en faveur du pouvoir d'achat des salariés votées dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018. Le coût prévu de la baisse de cotisations s'élève à 14 milliards d'euros pour les salariés, 2,3 milliards pour les travailleurs indépendants et 700 millions pour les fonctionnaires à travers la mobilisation de dispositifs spécifiques. Cette baisse est compensée par une hausse de la CSG de 1,7 point, qui représente 15,3 milliards d'euros. Une partie est affectée à la sécurité sociale, qui bénéficie également d'une affectation de TVA pour le solde. Afin d'éviter que l'assurance chômage ne subisse une baisse de ses ressources, le versement de l'agence est calculé en fonction des règles antérieures aux mesures en faveur du pouvoir d'achat. En somme, on transforme la recette fiscale en cotisations pour l'assurance chômage.

Il faudrait effectivement une analyse économique, qui ne relève pas de nos missions, pour savoir si nous aurions enregistré 300 millions d'euros de recettes supplémentaires si les allègements n'avaient pas été mis en place, pour déterminer leurs effets sur l'emploi et donc sur la masse salariale.

Concernant la dette sociale, elle nous rapporte de l'argent depuis peu, à hauteur de 100 millions d'euros par an, en raison de l'évolution des taux d'intérêt. La dette étant intégrée

à notre compte de résultat, son coût alourdissait notre déficit annuel il y a encore quelques années et il avoisinait même parfois un milliard d'euros. Je rappelle que la dette de l'Acoss n'est que la résultante des déficits successifs, desquels on retranche la dette transférée à la Cades.

Le montant de 3,4 milliards d'euros pour le FSV que j'ai évoqué est celui mentionné dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2018, qui se fondait sur les prévisions réalisées en septembre 2017. Ce montant n'intègre pas l'amélioration des revenus du capital observée l'année dernière. S'il est trop tôt pour connaître le montant exact de ces revenus, il est toutefois possible que l'on observe une amélioration des comptes du FSV en 2018.

M. Alain Gubian - Le déficit du FSV fin 2017 était de 2,9 milliards d'euros, contre une prévision de 3,6 milliards. En 2018, nous ne savons pas encore précisément comment évolueront les comptes du FSV, qui ne sont pas uniquement sensibles à la croissance économique.

Il ne rentre pas dans les missions de l'Acoss de faire des prévisions sur l'évolution à moyen terme de la croissance économique. Nous intégrons seulement les observations conjoncturelles les plus récentes dans nos travaux. Le consensus des économistes qui alimente notre réflexion table sur une croissance de 2 % pour 2018, sans préjuger du taux en 2019. En tout état de cause, la croissance en 2018 sera supérieure à ce que nous attendions lors de notre prévision en 2017. En cas de reprise, les prévisions sont souvent revues à la hausse, mais il arrive forcément un moment où les prévisions se retournent. Certains économistes, à l'instar de Patrick Artus, pensent que nous avons déjà dépassé le point haut de la croissance. Les difficultés de recrutement peuvent en effet parfois annoncer un regain d'inflation et un ralentissement de la croissance. Je n'ai pas l'autorité pour trancher ce débat entre économistes. Notre baromètre mensuel du mois de mars, qui sortira prochainement, montre que les embauches sont très dynamiques, corroborant l'enquête Besoins en Main-d'Œuvre (BMO) de Pôle emploi publiée la semaine dernière.

La réunion est close à 18h10.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 23 AVRIL ET A VENIR**

Le Sénat suspend ses travaux du 23 avril au 6 mai 2018