

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

<b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES .....</b>	<b>5887</b>
• <i>Application des lois au 31 mars 2018 - Examen du bilan annuel .....</i>	<i>5887</i>
• <i>Proposition de résolution européenne sur la régulation des objets connectés et le développement de l'internet des objets en Europe – Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>5891</i>
• <i>Questions diverses.....</i>	<i>5898</i>
 <b>COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....</b>	 <b>5899</b>
• <i>Projet de loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition du Général François Lecointre, chef d'état-major des armées .....</i>	<i>5899</i>
• <i>Service national universel – Communication.....</i>	<i>5909</i>
• <i>Projet de loi de programmation militaire 2019-2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense -. Examen du rapport et du texte de la commission.....</i>	<i>5922</i>
• <i>Application des lois au 31 mars 2018 - Communication du Président .....</i>	<i>5981</i>
 <b>COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....</b>	 <b>5985</b>
• <i>Table ronde « Formation professionnelle » .....</i>	<i>5985</i>
• <i>Proposition de loi visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles en France continentale et dans les Outre-mer – Examen des amendements de séance .....</i>	<i>6001</i>
• <i>Nominations de rapporteurs et demande de saisine pour avis.....</i>	<i>6003</i>
 <b>COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION .....</b>	 <b>6005</b>
• <i>Audition de Mme Céline Calvez, députée, et M. Régis Marcon, cuisinier restaurateur, sur leur rapport sur la voie professionnelle scolaire : « Viser l'excellence », remis au ministre de l'éducation nationale le 22 février 2018 .....</i>	<i>6005</i>
• <i>Projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie - Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis .....</i>	<i>6010</i>
• <i>Proposition de loi relative à la lutte contre les fausses informations - Nomination d'un rapporteur .....</i>	<i>6010</i>
• <i>Demandes de saisine pour avis .....</i>	<i>6010</i>

- *Audition de M. Éric Fottorino, directeur de la publication de l'hebdomadaire « Le 1 », dans le cadre du suivi par la commission de la situation de la distribution de la presse.....* 6013
- *Application des lois au 31 mars 2018 – Communication.....* 6018
- *Situation de la distribution de la presse - Audition de M. Marc Schwartz.....* 6021
- *Audition de M. Nicolas Sauzay, président de la coopérative des magazines, actionnaire à 75 % de Presstalis.....* 6026

**COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ..... 6031**

- *Application des lois au 31 mars 2018 - Communication .....* 6031
- *Proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis .....* 6033
- *Projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis .....* 6034
- *Projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis.....* 6034
- *Questions diverses.....* 6034
- *Table ronde sur la gestion et le stockage des déchets radioactifs, autour de M. Pierre-Franck Chevet, Président de l'Autorité de sûreté nucléaire, M. Jean-Christophe Niel, Directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, M. Pierre-Marie Abadie, Directeur général de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs, M. Jean-Claude Delalonde, Président de l'Association nationale des comités et commissions locales d'information, Mme Manon Besnard, chargée d'études auprès de l'agence d'information WISE-Paris (sera publié ultérieurement).....* 6036
- *Audition de Mme Élisabeth Borne, ministre auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports, sur le projet de loi « Nouveau pacte ferroviaire ».....* 6036

**COMMISSION DES FINANCES..... 6051**

- *Soutien aux énergies renouvelables – Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes .....* 6051
- *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 numérique – Examen du rapport et du texte de la commission.....* 6075
- *Proposition de loi renforçant l'efficacité des poursuites contre les auteurs d'infractions financières et supprimant le « verrou de Bercy » - Examen des amendements de séance.....* 6079
- *Nominations de rapporteurs.....* 6082

• Proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs – Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis.....	6082
• Application des lois - Communication de M. Philippe Dominati.....	6082
• Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense - Examen du rapport pour avis.....	6085
<b>COMMISSION DES LOIS .....</b>	<b>6091</b>
• Nomination d'un rapporteur .....	6091
• Proposition de loi relative à la lutte contre les fausses informations - Échange de vues sur une éventuelle saisine pour avis et nomination d'un rapporteur pour avis .....	6091
• Mission de réflexion sur les enjeux de l'évolution de la fonction publique territoriale - Nomination d'un rapporteur .....	6091
• Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la Défense – Examen du rapport pour avis .....	6091
• Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits, sur son rapport annuel d'activité pour 2017 .....	6098
• Nomination de rapporteurs .....	6107
• Proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale – Délégation au fond de l'examen d'articles .....	6107
• Projet de loi relatif à la lutte contre la fraude - Échange de vues sur une éventuelle saisine pour avis et nomination d'un rapporteur pour avis .....	6107
• Création d'un groupe de travail sur l'amélioration de l'efficacité des fiches S - Communication .....	6108
• Dématérialisation des documents de travail de la commission - Communication.....	6108
• Bilan annuel de l'application des lois - Communication .....	6109
<b>COMMISSION MIXTE PARITAIRE.....</b>	<b>6111</b>
• 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 ...	6111
• Commission mixte paritaire sur la proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération(sera publié ultérieurement) .....	6118

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ÉTAT DES FORCES DE SÉCURITÉ  
INTÉRIEURE..... 6119**

- *Audition de Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice (sera publié ultérieurement)..... 6119*
- *Audition de M. Éric Voulleminot, directeur central adjoint de la police judiciaire (sera publié ultérieurement)..... 6119*
- *Audition de M. Fernand Gontier, directeur central de la police aux frontières, et Mme Brigitte Lafourcade, directrice adjointe (sera publié ultérieurement)..... 6119*
- *Table ronde d'organisations syndicales des surveillants pénitentiaires (sera publié ultérieurement)..... 6120*
- *Audition de MM. Michel Delpuech, préfet de police de Paris, Thibaut Sartre, préfet, secrétaire général pour l'administration de la préfecture de police de Paris, Frédéric Dupuch, directeur de la police de proximité de l'agglomération parisienne, Christian Sainte, directeur régional de la police judiciaire, Éric Belleut, directeur adjoint de l'ordre public et de la circulation, Philippe Dalvavie, conseiller technique chargé des affaires juridiques, Lucas Demurger, conseiller technique chargé des affaires juridiques (sera publié ultérieurement)..... 6120*

**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 ..... 6121**

- *Audition de Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté..... 6121*
- *Audition de M. Manuel Valls, député, ancien Premier ministre ..... 6127*
- *Audition du Dr Serge Hefez, psychiatre..... 6139*
- *Audition de Mme Hélène Sallon, Journaliste au Monde..... 6145*
- *Audition de MM. Sébastien Moras, chef du bureau français d'Europol, et Frédéric Baab, membre national pour la France d'Eurojust (ne sera pas publié)..... 6150*

**COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES MUTATIONS DE LA HAUTE FONCTION  
PUBLIQUE ET LEURS CONSÉQUENCES SUR LE FONCTIONNEMENT DES  
INSTITUTIONS DE LA RÉPUBLIQUE ..... 6151**

- *Audition de M. Dominique Chagnollaude Sabouret, professeur de droit constitutionnel à l'université de Paris Panthéon Assas (sera publié ultérieurement)..... 6151*
- *Audition de M. Luc Rouban, sociologue, directeur de recherche au CNRS-Cevipof (sera publié ultérieurement)..... 6151*
- *Audition de M. Pierre Delvolvé, professeur émérite de l'université de Paris II, membre de l'Institut (sera publié ultérieurement)..... 6151*
- *Audition commune avec Mme Ghislaine Ottenheimer, rédactrice en chef de Challenges, et MM. Vincent Jauvert, journaliste à l'Obs, auteur de « Les Intouchables d'État, bienvenue en*

*Macronie* » (Robert Laffont, 2018) et Laurent Mauduit, journaliste à Médiapart (sera publié ultérieurement)..... 6151

**MISSION D'INFORMATION SUR ALSTOM ET LA STRATÉGIE INDUSTRIELLE DU PAYS..... 6153**

- *Débat d'orientation*..... 6153

**MISSION D'INFORMATION SUR LA RÉINSERTION DES MINEURS ENFERMÉS ..... 6159**

- *Audition de Mme Anne Berard, adjointe au directeur de l'administration pénitentiaire au ministère de la justice*..... 6159
- *Audition de Mme Madeleine Mathieu, directrice de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), accompagnée de Mme Catherine D'Herin, cheffe du bureau de la législation et des affaires juridiques et de Mme Aurore Daniel, adjointe à la cheffe du bureau des méthodes et de l'action éducative* ..... 6167
- *Audition de M. Laurent Solini, sociologue, auteur de l'ouvrage « Faire sa peine à l'établissement pour mineurs de Lavaur », et de Mme Léonore Le Caisne, ethnologue, auteure de l'ouvrage « Avoir 16 ans à Fleury, une ethnographie d'un centre de jeunes détenus » (sera publié ultérieurement)*..... 6175

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 21 MAI..... 6177**



## COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

**Mercredi 16 mai 2018**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 11 heures.*

### **Application des lois au 31 mars 2018 - Examen du bilan annuel**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Comme mes prédécesseurs chaque année à cette période, il me revient de vous présenter le bilan de l'application des lois relevant de notre champ de compétences. Cet exercice est important : il s'agit d'analyser et de contrôler les textes réglementaires pris au cours de l'année, quantitativement mais aussi qualitativement.

L'étude de certains textes anciens n'étant plus jugée pertinente, le rapport établi cette année porte sur dix-huit lois promulguées entre 2008 et le 30 septembre 2017, soit de la loi du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés jusqu'à la loi du 20 mars 2017 relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle. Afin d'apprécier l'objectif énoncé dans la circulaire du 29 février 2008 d'une parution des textes d'application dans les six mois suivant la promulgation d'une loi, seules les mesures réglementaires publiées jusqu'au 31 mars 2018 entrent dans notre bilan.

Sur ces dix-huit lois, six sont totalement applicables, tous les textes réglementaires prévus ont été publiés ; mais trois étaient d'application directe, dont la loi du 1<sup>er</sup> juin 2016 habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour réformer Action Logement. Cette loi a été suivie par l'adoption de deux ordonnances dans le délai imparti et du dépôt sur le Bureau du Sénat des projets de loi de ratification.

Comme l'année dernière – et fort heureusement ! – aucune des lois que nous suivons n'est totalement inapplicable. En revanche, l'étude des douze lois partiellement applicables, dont les taux d'application varient de 54 % à 98 %, aboutit à un bilan plus nuancé.

Je me limiterai à quelques « focus » sur les plus emblématiques. Rapportée notamment par Dominique Estrosi Sassone, la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite loi Macron, est entièrement applicable s'agissant des dispositions relatives à l'urbanisme et au logement. Certaines mesures réglementaires intéressant la commission des affaires économiques sont encore attendues sur quelques sujets ; un point d'intérêt concerne en particulier les activités sur internet.

S'agissant du tourisme en ligne, notre précédent bilan rappelait que l'article 133 de la loi, introduit sur l'initiative du Sénat, a interdit la clause dite de « parité tarifaire », conférant ainsi la possibilité aux hôteliers de consentir des rabais par rapport aux prix affichés sur les plateformes de réservation. Le législateur allait, en cela, au-delà des engagements pris par Booking auprès de l'Autorité de la concurrence. Notre groupe de travail sur le tourisme devrait prochainement compléter les premiers éléments du bilan réalisé par l'Autorité de la concurrence.

Bien qu'elle n'entre pas formellement dans le champ du contrôle de cette année, un premier point sur l'application de la loi Hydrocarbures apparaît déjà riche d'enseignements. On se félicitera que quatre mesures déjà parues aient permis de mettre en œuvre une bonne partie des réformes du stockage du gaz, à laquelle le Sénat a très largement contribué, et des règles de raccordement des énergies marines renouvelables.

Concrètement, le texte aura eu pour effet paradoxal, au regard de son objectif affiché, de débloquer l'attribution d'un certain nombre de demandes de prolongation de permis de recherche – douze à ce jour si l'on inclut le permis « Guyane maritime » – et d'octroi de concessions en application du droit de suite – cinq au total. L'administration avait jusqu'à présent refusé de statuer sur ces demandes, auxquelles il faut ajouter les six demandes de permis encore en cours d'instruction administrative, ainsi que les nombreux recours contentieux déposés ou à venir. *A contrario*, la loi aura aussi eu pour effet de « faire tomber » quarante-cinq demandes nouvelles de permis de recherche et trois demandes de nouvelles concessions qui ne pouvaient se prévaloir du droit de suite. Le texte a donc mis fin, dans un sens ou dans l'autre, à l'incertitude qui pesait depuis des années sur toutes ces demandes.

Pour les lois Transition énergétique d'août 2015 et Autoconsommation de février 2017, je dois déplorer l'absence d'application réglementaire de deux mesures en faveur des consommateurs en situation de précarité énergétique.

La mise à disposition d'afficheurs déportés permet aux consommateurs qui disposent déjà d'un compteur communicant de consulter en temps réel leurs données de consommation. Le dispositif devait entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018 et plus de sept millions de compteurs Linky et un million de compteurs Gazpar ont déjà été installés. Mais on attend toujours la publication de deux arrêtés relatifs à la compensation des coûts occasionnés pour les fournisseurs. Un ménage français sur cinq est en situation de précarité énergétique selon l'Observatoire national de la précarité énergétique ; ce serait donc au moins un million de ménages précaires énergétiquement qui pourraient en bénéficier mais en sont jusqu'à présent privés. Comme de coutume, le Gouvernement nous annonce ces arrêtés pour les prochains mois, mais l'on ne sait rien ni du calendrier ni des modalités de déploiement des afficheurs déportés.

La seconde mesure est certes plus ponctuelle, mais non moins essentielle pour ses bénéficiaires : elle concerne l'accompagnement des consommateurs aux revenus modestes qui devraient remplacer un équipement en cas de changement de la nature du gaz distribué, comme cela sera le cas dès cette année dans une partie du nord de la France. Faute d'avoir pu introduire lui-même dans la loi une aide pécuniaire, le Sénat avait demandé un rapport que le Gouvernement n'a pas remis dans le délai d'un an imparti, indiquant qu'une mission avait été confiée à trois corps d'inspection pour étudier les différentes options juridiques et financières. Il est urgent d'aboutir, car la dépense sera difficilement finançable par des consommateurs aux revenus modestes. Pourquoi tant de temps pour définir les contours d'une aide dont l'enjeu budgétaire est limité ?

La loi relative à l'égalité et à la citoyenneté n'est pas prise en compte cette année dans les statistiques propres à notre commission. Je tiens quand même à dire quelques mots de ce texte, rapporté par Dominique Estrosi Sassone. Alors que le Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières, le CNTGI, a été créé par la loi ALUR en 2014, le législateur est ensuite intervenu à deux reprises pour apporter des modifications : d'abord dans la loi Macron, afin de permettre l'application effective des dispositions aux personnes morales exerçant une profession en matière immobilière ; puis, justement, dans la loi Égalité

et citoyenneté, non seulement pour fusionner le CNTGI et la commission de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières chargée de connaître de l'action disciplinaire, mais aussi pour préciser les modalités de la procédure disciplinaire et instaurer le versement d'une cotisation par les professionnels de l'immobilier.

Le décret en Conseil d'État du 10 mai 2017, pris pour l'application des nouvelles mesures introduites par la loi Égalité et Citoyenneté, prévoit une entrée en vigueur différée de ses dispositions, au 1<sup>er</sup> juillet 2018. Or le Parlement n'a jamais demandé d'entrée en vigueur différée ! En outre, le décret est encore incomplet, puisqu'il n'aborde ni les modalités de financement, notamment la cotisation des professionnels de l'immobilier, ni les modalités et le fonctionnement du répertoire des personnes sanctionnées.

Les mesures réglementaires manquantes pourraient cependant devenir bientôt sans objet. En effet, l'article 53 du projet de loi ELAN réforme à nouveau le CNTGI afin de supprimer sa compétence disciplinaire, supprimer la cotisation et revenir à sa composition initiale. Faire et défaire...

Un autre point me semble riche d'enseignements concernant la loi Égalité et citoyenneté. Son article 39 habilitait le Gouvernement à légiférer par ordonnance, notamment pour remplacer les régimes de déclaration d'ouverture préalable des établissements privés d'enseignement scolaire par un régime d'autorisation. Cet article a été déclaré contraire à la Constitution dans sa rédaction définitive issue de l'Assemblée nationale. La rédaction proposée à l'époque par le Sénat a été reprise dans la proposition de loi de Françoise Gatel, corapporteuse de la loi Égalité et citoyenneté, déposée le 27 juin 2017. Cette proposition a été votée et promulguée le 13 avril 2018, devenant ainsi la loi visant à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements privés hors contrat. Beau travail du Sénat !

Sur les dix-huit lois dont l'application est suivie cette année par la commission, onze ont été votées selon la procédure accélérée. Nous pouvons nous étonner que sept d'entre elles ne soient encore que partiellement applicables...

Constatant une augmentation du nombre de demandes d'habilitation à légiférer par ordonnances, une attention toute particulière a été portée pour la première fois cette année à ces textes. La moitié des lois que nous suivons, soit neuf sur dix-huit, autorisent le Gouvernement à prendre des ordonnances.

Dans ces neuf lois, vingt-neuf articles d'habilitation relèvent de notre examen, dont six n'ont fait l'objet d'aucune ordonnance dans le délai imparti. Il nous a semblé intéressant d'examiner notamment le rapport entre durée d'habilitation et présentation de l'ordonnance pour ratification. Par exemple, lorsque la durée d'habilitation est de neuf mois, le délai moyen de dépôt d'ordonnance est de plus de huit mois et demi. Je vous laisserai prendre connaissance de tous les chiffres dans le rapport, mais l'argument de célérité, souvent invoqué, n'est plus guère convaincant !

Par ailleurs, sur les dix-huit lois considérées, aucune n'a fait l'objet d'un rapport dit « article 67 » depuis le bilan de l'an dernier. Pour mémoire, l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit impose au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport sur la mise en application de toute loi promulguée après le 9 décembre 2004 dans un délai de six mois suivant son entrée en vigueur.

Au total, seulement un tiers des rapports nous ont été remis par le Gouvernement. Je signale au passage le cas un peu particulier de la loi Transition énergétique, pour laquelle le Gouvernement considère que la transmission, en janvier 2017, d'un courrier de la ministre, qui comportait en annexe la liste des ordonnances et des décrets publiés, vaudrait remise de ce rapport. C'est très contestable, dès lors que n'y figurent pas, comme la loi de 2004 l'exige pourtant, les dispositions « qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires » et les « motifs » de l'absence de ces textes.

Comme Jean-Claude Lenoir le faisait les années précédentes, je tiens à insister sur la défaillance constante dont fait preuve l'administration en ce qui concerne les rapports demandés par le Parlement : pour six rapports remis à notre commission cette année, quarante-six autres sont encore attendus !

Certains, au motif qu'ils sont rendus publics, ne sont pas officiellement transmis au Parlement. Je pense notamment à certains rapports du Conseil général de l'environnement et du développement durable. Or une procédure de transmission a été établie et nous devons veiller à ce qu'elle soit respectée, afin que les attentes du législateur soient mieux prises en considération. Il en va de notre mission de contrôle.

D'autres rapports sont prêts et patientent sur le bureau des ministres. Celui prévu à l'article 32 de la loi ALUR par exemple, concernant le statut unique pour les établissements et services de la veille sociale, de l'hébergement et de l'accompagnement, est depuis le début de l'année 2017 en attente de transmission au Parlement.

Il nous faut donc absolument poursuivre le combat contre cette solution de facilité consistant pour le législateur à prévoir un rapport faute d'obtenir une mesure concrète dans la loi. Je vous encourage aussi à solliciter aussi régulièrement que possible le Gouvernement par des questions écrites sur la mise en œuvre des lois que nous suivons, afin d'obtenir des réponses précises.

Pour conclure, je ne saurais trop vous recommander de prendre connaissance du bilan sectoriel détaillé : il sera mis en distribution au début du mois de juin, avant le débat en séance publique (mardi 5 juin à 16 h 15) en salle Clemenceau, comme c'est désormais la tradition. Cette année, c'est notre collègue Valérie Létard qui, en tant que présidente de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle, centralise les contributions de toutes les commissions et rédige un rapport global. Je lui souhaite beaucoup de courage pour ce travail important, un peu fastidieux, mais très utile...

**M. Franck Montaugé.** – La question de fond qui est posée, c'est la façon dont nous procédons à l'évaluation des politiques publiques, comme nous y invite la Constitution. Le bilan que vous avez dressé ressemble plus à un rapport d'activité qu'à un rapport permettant de porter un jugement sur l'effet des lois que nous avons votées.

La question de l'amélioration de l'évaluation des politiques publiques et du rôle du Parlement reste entière. J'ai déposé une proposition de loi sur ce sujet ; elle n'a pas abouti. J'espère que ce sujet sera abordé de nouveau dans les prochains débats sur la réforme constitutionnelle ou sur les lois organiques.

Sur ce sujet, nous, parlementaires, ne répondons pas correctement à l'une des trois missions qui nous sont confiées, parce que nous n'en avons pas les moyens.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je partage cette analyse. Le Président de la République, lors de son discours au Congrès, a appelé à plus de moyens pour le Parlement, notamment pour l'exercice de sa mission de contrôle. Nous avons pris acte de cette volonté.

### **Proposition de résolution européenne sur la régulation des objets connectés et le développement de l'internet des objets en Europe – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Jean-Marie Janssens, rapporteur.** – La proposition de résolution que nous examinons aujourd'hui a été déposée par la présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, Catherine Morin-Desailly. Elle travaille déjà depuis au moins cinq ans sur les enjeux, notamment économiques, du numérique.

Un mot de notre méthode de travail. André Gattolin et moi avons mené ensemble les travaux d'instruction de la proposition de résolution. J'ai pu participer aux auditions, qui nous ont permis de recueillir l'avis de la Direction générale des entreprises, de l'Association française de normalisation (Afnor) et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL).

La définition des « objets connectés » est très simple : il s'agit de n'importe quel objet, dès lors qu'il peut communiquer avec d'autres objets. Pour les particuliers, les objets connectés ont d'abord servi à la « quantification de soi » : mesurer le nombre de ses pas, les calories dépensées, le temps de sommeil. Les montres connectées, apparues plus récemment, comportent de nombreuses fonctionnalités plus sophistiquées et se rapprochent des téléphones intelligents, les *smartphones*. Les objets connectés investissent aujourd'hui la maison, ampoules ou thermostats connectés en particulier. L'année 2018 sera également celle de la commercialisation en masse dans notre pays des enceintes intelligentes, capables d'effectuer des recherches et des achats en ligne comme de commander d'autres objets connectés de la maison.

Du côté des professionnels, le marché des objets connectés est déjà bien développé. Il s'agit principalement de capteurs sans fils qui transmettent des données, afin qu'elles soient analysées et transformées en informations utiles pour la production.

Par exemple, en matière agricole, les objets connectés peuvent surveiller une donnée constante, en vue de donner l'alerte en cas de problème. Des sondes thermiques avertissent d'un échauffement dans un stock de paille. Les capteurs permettent également de répondre aux besoins de l'agriculture de précision, à travers un suivi régulier des cultures. On peut aussi imaginer des capteurs de suivi d'humidité pour piloter au plus juste les apports d'eau.

Je rappellerai enfin que les objets connectés constituent l'une des « briques technologiques » des « villes intelligentes ». Le sujet concerne donc également les collectivités territoriales.

En somme, Catherine Morin-Desailly fait, avec raison, le constat que les objets connectés seront d'ici à quelques années partout dans nos vies. Les experts prévoient une croissance impressionnante de leur nombre : on parle de 20 à 35 milliards d'objets connectés en 2020, contre 10 milliards environ aujourd'hui. La production de données numériques va, en conséquence, également exploser. En France, une étude a estimé en 2015 à 3,6% d'ici

à 2020 l'impact positif potentiel sur le produit intérieur brut du déploiement des objets connectés.

Pour autant, les acteurs économiques européens et français sont-ils bien positionnés pour profiter de la croissance de ce marché ? Selon un cabinet d'étude, l'Asie dépensera, en 2018, 312 milliards de dollars dans l'internet des objets, la Chine représentant à elle seule 209 milliards de dollars. L'Amérique du Nord est à 203 milliards. L'Europe, décomptée avec l'Afrique et le Moyen-Orient, à seulement 171 milliards...

Il existe donc un risque réel que l'essor des objets connectés conforte la situation de faiblesse des entreprises européennes, dans l'économie de la donnée, par rapport aux géants américains et chinois. Certes, chez nous, de nombreuses entreprises de toutes tailles font de l'essor de l'internet des objets un levier de leur croissance. Ainsi, 29 % des demandes de brevets déposées en 2016 auprès de l'Office européen des brevets en matière d'objets connectés proviennent d'inventions d'origine européenne. Toutefois, la création de valeur des objets connectés provient avant tout de l'utilisation des données, par leur traitement et leur analyse. Autrement dit, la valeur du marché provient de secteurs d'activités qui sont d'ores et déjà dominés par les géants américains et chinois du numérique.

J'en viens à la proposition de résolution. Celle-ci constate que la « souveraineté numérique » de l'Europe passe par le développement d'un « écosystème numérique industriel ». Elle formule, en conséquence, diverses pistes d'action.

La première consiste en une certification par les autorités publiques, pour que l'Europe assure à ses consommateurs un niveau élevé de cybersécurité et de protection des données à caractère personnel. Le processus est en cours, dans le règlement général sur la protection des données à caractère personnel, et dans le projet de règlement sur la cybersécurité. La résolution, dans sa rédaction issue de la commission des affaires européennes, vise à demander que ces certifications soient mises en place rapidement.

La version initiale de la proposition mentionnait un outil réglementaire spécifique pour la certification. Cela n'apparaît pas nécessaire. D'abord parce que les normes générales, adoptées ou en préparation, s'appliqueront aux objets connectés. Ensuite, parce qu'une règle spécifique pourrait créer des situations de rentes, bénéficiant aux acteurs déjà bien implantés. Enfin, parce que la sécurité informatique et la protection des données à caractère personnel méritent une approche au cas par cas : le niveau de sécurité nécessaire n'est pas le même pour une pompe à insuline et pour un capteur de température.

La deuxième piste d'action n'est pas propre aux objets connectés : il s'agit de l'introduction, en droit européen, d'une obligation de localisation et de traitement des données à caractère personnel des consommateurs européens sur le territoire de l'Union européenne. Cette question n'a pas fait l'objet d'un examen approfondi à l'échelon européen. Si certains industriels plaident en faveur d'une telle obligation, les auditions nous ont montré certains risques qui y seraient associés. Par conséquent, la proposition de résolution, issue des travaux de la commission des affaires européennes, demande que soit considérée l'introduction d'une telle obligation.

La troisième piste d'action porte sur les normes, professionnelles ou étatiques. La commission des affaires européennes a uniquement apporté des modifications d'ordre technique sur ce volet. Le texte demande que l'Union européenne inclue, dans la conduite de sa politique commerciale, la promotion de normes exigeantes en matière numérique.

Sur les normes professionnelles, la résolution invite les acteurs européens à renforcer leur présence dans les enceintes internationales où elles sont élaborées. Les auditions ayant fait ressortir que les acteurs français ne sont pas suffisamment investis dans la normalisation, un alinéa a été ajouté en commission des affaires européennes pour les appeler à s'engager davantage. Les travaux d'Elisabeth Lamure sur la normalisation ont été à cet égard très utiles !

Enfin, la commission des affaires européennes a, sur l'initiative du rapporteur André Gattolin, introduit un alinéa demandant de renforcer les moyens de la CNIL pour lui permettre de faire face à l'essor des objets connectés.

Puisque nous avons travaillé ensemble, André Gattolin et moi, en vue de faire converger nos positions en amont de l'examen en commission des affaires européennes, j'ai un seul amendement à vous proposer.

En vue d'assurer une plus grande cohérence entre les considérants et les demandes dans le texte, je vous propose d'ajouter un alinéa demandant à l'Union européenne d'adopter une stratégie industrielle, globale et à long terme, incluant l'internet des objets. Deux éléments motivent cet ajout : d'une part, alors que la France a défini, dès 2013, un plan industriel « objets connectés » dans le cadre des plans de la démarche « Nouvelle France Industrielle », il me semble que l'Union européenne serait bien inspirée d'en faire autant ; d'autre part, depuis la publication, en septembre 2017, de la communication de la Commission européenne intitulée « une stratégie revisitée pour la politique industrielle de l'Union européenne », le Conseil de l'Union européenne demande régulièrement à la Commission de définir une stratégie industrielle globale et à long terme. C'est donc le bon moment pour plaider en faveur de l'insertion d'un volet relatif à l'internet des objets !

Cette proposition de résolution fixe au Gouvernement les bonnes orientations à défendre à l'échelon européen. Elle constitue une première base de travail pour ce sujet très vaste.

**M. André Gattolin, rapporteur pour la commission des affaires européennes.** – Je vous remercie, madame la présidente, de m'avoir invité à participer à votre réunion. Avec Jean-Marie Janssens, nous avons travaillé, je le crois, en bonne intelligence, démarche indispensable à l'examen réussi d'une proposition de résolution européenne. Trop fréquemment, en effet, la commission des affaires européennes et la commission saisie au fond travaillent indépendamment sur un texte, ce qui peut conduire cette dernière à adopter des amendements à visée trop nationale, qui discréditent la position du Sénat français au sein des instances européennes. Dans le cas présent, nous avons mené les auditions conjointement et Jean-Marie Janssens fut parmi les premiers lecteurs de mon rapport !

Je travaille depuis sept ans sur les questions numériques et puis vous assurer que la démarche de votre rapporteur est tout à l'honneur du Sénat, qui, de longue date, défend une position ambitieuse sur ces sujets. Souvenez-vous notamment des initiatives de Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication : elle fut la première à qualifier l'Europe de « colonie du monde numérique », à réclamer l'établissement d'une souveraineté numérique européenne, à prôner l'instauration d'un marché unique du numérique et à réclamer une politique industrielle européenne en la matière. Nous avons ensemble tant martelé les enjeux de l'Europe du numérique que nous aurions pu écrire l'amendement proposé par M. Janssens, qui a le grand mérite de les réaffirmer ! Nous attendons de l'Europe qu'elle se dote des moyens de développer une

industrie du numérique : ne nous contentons pas d'être utilisateurs d'objets connectés, soyons en producteurs et, ainsi, créateurs d'emplois !

Je suis convaincu, notamment depuis l'audition de la CNIL, de l'impérative nécessité de renforcer les moyens de l'institution, qui, pionnière de la protection des libertés à la fin des années 1970, fut copiée jusqu'à l'établissement d'instances de contrôle et de régulation similaires dans les différents pays européens. Hélas, alors que ses consœurs ont vu croître leurs effectifs, notamment dans la perspective de l'application prochaine du règlement général sur la protection des données (RGPD), il n'en fut rien pour la CNIL, pourtant confrontée également à l'élargissement de ses compétences.

Dans le cadre de ses travaux, la commission des affaires européennes a défini plus limitativement le champ de la proposition de résolution de Catherine Morin-Desailly, afin de prendre en considération les modifications du cadre réglementaire introduites par le RGPD et, prochainement, par le règlement européen en matière de cybersécurité présenté en septembre dernier. Il conviendra également de porter attention aux conclusions de plusieurs rapports à venir, notamment celui relatif au bilan de la mise en œuvre de l'accord dit *Privacy shield* attendu en septembre.

Je suis enfin convaincu de la nécessité, pour l'Europe, de s'investir dans la définition des procédures de normalisation et de participer, à cet effet, aux travaux des instances concernées. Certes, l'Europe doit légiférer, mais sans perdre de vue l'intérêt de la *soft law*, via la participation d'acteurs européens au sein des organismes de normalisation. Chaque État y disposant d'une voix, l'Europe gagnerait, en outre, à y siéger unie, afin de promouvoir ses valeurs et protéger ses intérêts.

**Mme Sophie Primas, présidente** – Vous êtes, comme à votre habitude, aussi passionné que passionnant !

**M. Roland Courteau.** – Je partage l'analyse de notre rapporteur : les objets connectés représentent, pour l'Europe, un enjeu économique considérable estimé, dans un récent rapport de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst), à plusieurs centaines de milliards d'euros à l'horizon 2027. L'Europe, qui a déjà perdu la guerre de l'ordinateur personnel, du téléphone et du moteur de recherche, doit gagner celle des objets connectés ! Le développement d'une politique industrielle de l'Internet des objets connectés nécessite la confiance des consommateurs en ces technologies. Or, si en 2016, 33 % des personnes interrogées se disaient inquiètes de la récupération de leurs données personnelles, ce chiffre s'établissait, en 2017, à 42 %. Peut-être la mise en œuvre du RGPD à compter du 25 mai offrira-t-elle aux utilisateurs les garanties nécessaires à la restauration de la confiance ? À cet effet, je suis favorable à la création d'un dispositif de certification des objets connectés afin de protéger les consommateurs. Il est fort dommage que les pratiques sécurisées de conception de ces biens ne soient pas encore généralisées et fassent, dès lors, courir un risque majeur à leurs utilisateurs. J'attire par ailleurs votre attention sur le fait que la saturation du spectre hertzien nécessitera prochainement une nouvelle réglementation. En outre, si l'Internet des objets connectés et des données peut contribuer à la ré-industrialisation de la France, ce n'est qu'à la condition de former et de conserver les talents nécessaires à cette industrie. Je vous alerte enfin, mes chers collègues, sur le risque de fracture numérique, qui pèse sur notre pays.

**M. Marc Daunis.** – Les objets connectés n'appartiennent pas au futur : ils sont d'ores et déjà présents dans notre vie quotidienne. Compte tenu de notre savoir-faire, le retard

européen en la matière est peu compréhensible et j'approuve, monsieur le rapporteur, votre amendement. Pour autant, il convient également, pour alimenter la politique industrielle européenne, de soutenir les initiatives françaises. À l'instar de ma collègue Dominique Estrosi Sassone, je puis vous assurer que nos territoires – je pense notamment à Sophia Antipolis – sont précurseurs dans le domaine de la recherche numérique. Avec l'industrie des objets connectés, le législateur se trouve confronté à une injonction contradictoire : s'il anticipe par trop les usages, il risque, par une réglementation trop contraignante, d'en freiner l'expansion, mais il se doit parallèlement de protéger les libertés individuelles des citoyens et les intérêts économiques des entreprises. Une protection trop faible des objets connectés en raison d'une réglementation *a minima* ouvrirait ainsi aisément la voie au piratage des données. Il m'apparaît à cet égard sage d'adapter progressivement la réglementation aux usages et aux besoins. À cet effet, notre commission des affaires économiques pourrait utilement instituer un groupe de travail en son sein pour observer ces évolutions et proposer, le cas échéant, des modifications législatives.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – J'ai entendu votre demande, mon cher collègue.

**Mme Michelle Gréaume.** – Je comprends parfaitement l'objet de votre amendement mais je m'inquiète, pour autant, des risques engendrés par l'usage d'objets connectés en matière de cybersécurité. Les informations utilisées sont stockées dans des serveurs dont on ne connaît pas le niveau de sécurité. À titre d'illustration, des anomalies en matière d'utilisation des données personnelles ont pu être constatées dans le secteur de la santé et du bien-être. Ne conviendrait-il pas d'émettre, dans la proposition de résolution, une réserve relative à l'utilisation des données personnelles des particuliers et des entreprises ?

**Mme Anne-Catherine Loisier.** – Merci, monsieur le rapporteur, pour la qualité de votre présentation. Une expérience vécue récemment dans une *start-up* m'a fait comprendre combien le secteur numérique était difficile à appréhender car extrêmement mouvant. Imaginez que les données numériques produites sur l'ensemble de l'année 2003 sont équivalentes à celles enregistrées sur une seule journée en 2017 ! Dès lors, légiférer en la matière oblige le législateur à une écoute attentive et à une grande ouverture. Les entreprises sont freinées dans leur développement par l'incertitude liée à la mise en œuvre prochaine du RGPD. Le législateur se trouve face à un triple enjeu de protection des données personnelles, de développement économique et de positionnement de la France sur le marché international du numérique. Je suis, en conséquence, favorable à l'amendement de notre rapporteur et convaincue de la nécessité de participer activement aux instances internationales en charge de la définition des normes dans le domaine du numérique, afin de protéger nos intérêts.

**M. Robert Navarro.** – Je remercie à mon tour notre rapporteur et celui de la commission des affaires européennes. Sur le numérique comme sur d'autres dossiers, l'Europe accumule les retards face aux États-Unis et à la Chine ; je suis donc favorable à votre amendement. En revanche, à l'heure où les investissements s'avèrent indispensables dans les secteurs de la formation, de l'éducation, de la défense ou de l'énergie, je ne comprends guère que l'on prône la croissance des moyens de la CNIL. Redéployons plutôt les effectifs entre autorités administratives indépendantes, qui coûtent déjà fort cher à la République !

**M. Alain Duran.** – Au-delà de l'enjeu économique, l'industrie des objets connectés est confrontée à une crise de confiance, alors que ne cesse de se développer leur usage. De fait, les systèmes d'information qu'ils contiennent, de plus en plus performants, analysent les données personnelles à des fins économiques, voire politiques. Il convient

d'éviter que la remise en cause de ces pratiques ne freine le développement de cette industrie. Le cadre européen me semble, à cet égard, le plus pertinent à condition qu'y soit harmonisées les normes. Je me joins également à l'appel de notre collègue André Gattolin en faveur d'un renforcement substantiel des moyens de la CNIL. Soyons cependant conscients que la présente proposition de résolution européenne ne représente qu'une étape. Le monde du numérique change si vite qu'elle sera peut-être obsolète dans quelques heures !

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Dans quelques mois, plus sûrement !

**M. Martial Bourquin.** – L'Europe, déjà très en retard, doit évidemment mener une politique industrielle du numérique. Malheureusement, lorsque nous nous sommes rendus auprès de la commission européenne, voici quelques semaines, avec Alain Chatillon et Fabien Gay, dans le cadre de la mission commune d'information sur Alstom, nous avons pu constater combien était inexistante la politique industrielle de l'Europe. Dans les années 2000, sous l'influence anglo-saxonne, s'est installé à Bruxelles le dogme de la concurrence, qui empêche désormais l'établissement de champions européens. Lorsque le fleuron allemand Kuka a été racheté par la Chine, l'Allemagne, contrainte par le droit européen de la concurrence, fut impuissante à éviter cette perte ! Elle a, depuis, adopté une sorte de « décret Montebourg » pour mieux protéger son industrie. Souvenez-vous également du démantèlement de la Compagnie générale d'électricité (CGE), dont la branche énergie fut cédée à General Electric et le volet ferroviaire à Siemens. L'Europe n'en a pas encore tiré les leçons : lors de notre entretien, le chef de cabinet du responsable de la politique industrielle de la commission européenne ne nous a entretenus que des bienfaits de la concurrence...

**M. Daniel Gremillet.** – Je joins mes remerciements à ceux de mes collègues et partage la position de notre rapporteur s'agissant de l'amendement qu'il propose. Une remarque cependant : nous n'avons pas, il me semble, suffisamment mesuré les conséquences du Brexit, qui bouleverse les équilibres économiques en présence, sur la politique industrielle de l'Europe. Il est, en conséquence, fort utile que le présent rapport réaffirme les ambitions françaises en la matière et rappelle la nécessité de protéger l'industrie de certains méfaits de la concurrence.

**M. Laurent Duplomb.** – Les objets connectés ne cessent d'épier nos faits et gestes, comme, par exemple, le nombre de pas parcourus quotidiennement. Nos données personnelles, stockées dans des serveurs, pourraient-elles un jour être récupérées par une assurance ou une mutuelle pour juger, notamment, de la qualité de notre mode de vie ? Il ressort pourtant de la liberté personnelle d'être ou non marcheur !

**M. Martial Bourquin.** – En politique également !

**M. Laurent Duplomb.** – Comment, monsieur le rapporteur, éviter une telle dérive ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Votre question rejoint celle de la confiance en la technologie des utilisateurs d'objets connectés. La liberté, inscrite au fronton de la République, ne doit pas être entachée par des manipulations économiques ou politiques ! L'obligation de stockage des données sur le territoire européen, autre sujet majeur, pose parallèlement la question de savoir qui est responsable du stockage, et notamment qui sont les actionnaires de l'entité assurant le stockage. J'essaie, pour ma part, d'installer dans mon département ce qui, à ma connaissance, sera le premier *data center* intégralement français. Il s'agit d'un enjeu de souveraineté !

**M. Jean-Marie Janssens, rapporteur.** – Messieurs Daunis et Duran, vous avez raison : il convient d’agir rapidement tant l’Europe a déjà pris du retard dans le domaine du numérique et afin de s’adapter au rythme de l’économie numérique. S’agissant de la France, je rappellerai que, depuis 2013, dans le cadre de la Nouvelle France Industrielle, les objets connectés ont été identifiés comme l’une priorité. Madame Gréaume, un projet de règlement européen traite des enjeux de cybersécurité et vient de faire l’objet d’une autre proposition de résolution européenne. J’entends les craintes de M. Duplomb, mais les inégalités d’accès aux assurances et aux mutuelles ont précédé l’utilisation d’objets connectés... Il est important de communiquer sur les enjeux liés à ces technologies. À titre personnel, en travaillant sur ce thème à l’occasion du présent rapport, j’ai compris combien notre quotidien – pensez, par exemple, à l’équipement domotique d’une maison géré par un *smartphone* – était imprégné pas les objets connectés et, partant, concerné par les risques de piratage.

**M. André Gattolin, rapporteur pour la commission des affaires européennes.** – Il est exact, monsieur Bourquin, que l’Europe s’est privée d’une véritable politique industrielle, tout en se dotant d’un arsenal en droit de la concurrence plus restrictif que celui de l’organisation mondiale du commerce (OMC). Prenez l’interdiction des crédits d’impôts sectoriels : quelle erreur alors que l’industrie du numérique nécessite des investissements ! En 2013, j’ai commis avec Bruno Retailleau un rapport commun aux commissions de la culture et des affaires économiques sur l’industrie du jeu vidéo. Depuis plusieurs années, nos principaux concurrents étrangers, Canada en tête, ont créé des crédits d’impôts sectoriels en faveur des studios. La France a pu offrir, en se fondant sur l’argument de l’exception culturelle, des conditions également favorables, sauvant ainsi 2 000 à 3 000 emplois sur le territoire national. Le plan Juncker, bien qu’utile, concernera majoritairement le financement de grands projets d’infrastructures. S’agissant du numérique, il conviendrait donc de laisser aux États membres la possibilité de soutenir les entreprises.

**M. Martial Bourquin.** – Il faut revoir la loi antitrust pour faire émerger des champions européens !

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Beau programme !

**M. André Gattolin, rapporteur pour la commission des affaires européennes.** – La commission des affaires européennes a abondamment travaillé sur le droit de la concurrence, dont elle a conscience des limites. Il serait utile de prendre, avec d’autres pays – je pense particulièrement à l’Allemagne – des initiatives visant à son assouplissement. Quant aux agences de régulation, monsieur Navarro, je partage l’analyse du rapport de notre ancien collègue Jacques Mézard...

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Et de Marie-Hélène des Esgaulx.

**M. André Gattolin, rapporteur pour la commission des affaires européennes.** – Il y a trop d’autorités administratives indépendantes en France, ce qui ne signifie pas que toutes soient inutiles. Je m’étonne cependant que le conseil supérieur de l’audiovisuel, avec 400 salariés, dispose d’un effectif deux fois supérieur à celui de la CNIL. Certes, la régulation de l’audiovisuel représente un enjeu important, mais les effectifs des deux instances devraient à tout le moins être équivalents.

Il ne faut pas confondre la gestion des données personnelles, que le RGPD rendra plus rigoureuse, et le risque de piratage. Il serait effectivement utile, sur ce second sujet, de former les informaticiens et les programmeurs à la cybersécurité. Certains créent, en effet,

imprudemment des « *backdoors* », ou portes dérobées, dans les programmes destinés aux objets connectés, qui facilitent leur piratage. Le règlement européen relatif à la cybersécurité est particulièrement attendu compte tenu des enjeux.

**M. Jean-Marie Janssens, rapporteur.** – S’agissant enfin, madame la présidente, du stockage des données sur le territoire européen : la piste suggérée par la proposition de résolution pourrait participer à l’essor d’acteurs européens du stockage de premier plan, mais cela ne remplacera pas l’investissement des entreprises et des États.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Venons-en à l’examen de l’amendement.

**M. Marc Daunis.** – Je suis en désaccord avec les propos de certains de nos collègues mettant en cause, sans nuance, le retard français ou européen en matière numérique. Notre recherche se place parmi les meilleures du monde ! Renault a ainsi installé son *software lab* à Toulouse et à Sophia Antipolis, qualifiée par l’entreprise de lieu de création unique au monde. N’ayons donc pas de sentiment d’infériorité face aux États-Unis ou à la Chine ! En revanche, nous devons améliorer le passage, encore trop fragile, de la recherche à la production.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – L’amendement COM-1 de notre rapporteur invite l’Europe à se doter d’une stratégie industrielle commune.

*L’amendement COM-1 est adopté.*

*La proposition de résolution européenne est adoptée à l’unanimité dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

## Questions diverses

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Vous vous souvenez qu’avec la commission des affaires européennes, jeudi 12 avril dernier, nous avons examiné la proposition de résolution de notre groupe de travail commun sur la politique agricole commune ; le débat a été très approfondi. Nous avons adopté le texte à l’unanimité, mais, formellement, notre Règlement prévoit que seule la commission des affaires européennes a adopté le texte. Parmi les quatre rapporteurs du groupe de travail, deux sont membres de notre commission : Franck Montaugé et Daniel Gremillet. Je vous propose de les confirmer comme rapporteurs... et de confirmer notre vote du 12 avril sans refaire le débat.

*Il en est ainsi décidé. La proposition de résolution est adoptée.*

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Cette formalité était rendue nécessaire, parce qu’avec Jean Bizet nous demandons un débat en séance publique sur cette proposition de résolution, car nous voulons absolument entendre le Gouvernement. Ce débat devrait avoir lieu le mercredi 6 juin après-midi. Le délai limite de dépôt des amendements sera fixé au lundi 4 juin à douze heures.

*La réunion est close à 12 h 15.*

**COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES****Mercredi 28 mars 2018**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 16 h 35.*

**Projet de loi de programmation militaire 2019-2025 - Audition du Général François Lecointre, chef d'état-major des armées**

**M. Christian Cambon, président.** – Mes chers collègues, nous étions presque tous aux Invalides ce matin pour l'hommage rendu au colonel Arnaud Beltrame. Les mots du Président de la République ont été suffisamment forts ce matin, il n'est pas besoin d'ajouter de commentaire, mais la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées ne peut passer cette journée sans se recueillir quelques instants.

*L'ensemble des membres de la commission ainsi que le chef d'état-major des armées se lèvent et observent un moment de recueillement.*

Mon général, nous sommes très heureux de vous entendre sur la loi de programmation militaire 2019-2025, dont les rapporteurs ont déjà commencé l'étude approfondie. Ce projet de loi est meilleur que les précédents et notre commission est *a priori* bien disposée à son endroit. L'hémorragie est effectivement terminée et les décisions prises dans ce texte par le chef de l'État et le Gouvernement vont dans le bon sens.

Vous aviez vous-même parlé d'une armée éreintée par une décennie de sacrifices budgétaires imposés par les gouvernements successifs. Nous ne sommes plus dans ce contexte aujourd'hui, et, par exemple, la priorité accordée à la condition militaire et aux familles des soldats est un point important, qui est apprécié.

Néanmoins, le travail de la commission s'apparente à l'examen d'un verre à moitié vide ou à moitié plein. En effet, nous ne sommes pas entièrement convaincus par les moyens que ce projet de loi prévoit. La commission, notamment son ancien président Jean-Pierre Raffarin, a beaucoup travaillé à la définition du contenu de ce que devait être une « bonne » loi de programmation militaire (LPM).

Selon nous, une bonne LPM comportait une augmentation de 2 milliards d'euros par an, et l'on n'atteint en l'espèce que 1,7 milliard. Nous souhaitions commencer la hausse dès 2018, alors que la LPM prévoit une année blanche neutralisée par les reports et la budgétisation des opérations extérieures (OPEX). Nous voulions que l'effort soit constant, alors que la LPM reporte les principaux efforts au dernier tiers de la période, avec toute l'incertitude que cela comporte, suscitant l'inquiétude de notre commission et de Dominique de Legge, ici présent, rapporteur spécial de la mission « Défense » auprès de la commission des finances. Enfin, nous estimions qu'il fallait rehausser les contrats opérationnels, ce qui n'est pas le cas.

Il y a de bonnes choses, comme la remise à niveau et la sécurisation des programmes d'équipements militaires, dont nous avons grandement besoin, mais le Sénat soulignera aussi les éléments qu'il aurait aimé voir figurer dans le projet de LPM.

Nous allons donc être très attentifs à votre analyse.

**Général François Lecointre, chef d'état-major des armées.** – Je remercie votre commission de m'accueillir de nouveau. Le vote solennel du projet de loi de programmation militaire a eu lieu hier à l'Assemblée nationale. Je veux rendre hommage à la ministre des armées pour son investissement personnel fort, et remercier le Sénat pour la rédaction de l'article 6 *bis*, relatif à l'exclusion de la défense du champ d'application de l'article 17 de la loi de programmation des finances publiques, dont l'initiative lui revient.

Nous entrons dans une nouvelle phase du travail parlementaire, qui vous sollicitera beaucoup jusqu'à l'examen du texte en séance publique, à la fin du mois de mai. Je vous remercie aussi d'avoir su convaincre les acteurs politiques et institutionnels de la nécessité d'aller vite. Nous battons en effet des records dans la rapidité d'élaboration de ce projet de LPM. Cela a demandé un investissement important des équipes du ministère – armées, directions et services, état-major des armées, Direction générale de l'armement (DGA), Secrétariat général pour l'administration (SGA). Toute une communauté rassemblée autour des armées, comprenant les parlementaires des deux assemblées, a permis de conduire très rapidement ces travaux, et de faire comprendre l'urgence de redonner aux armées les moyens de remplir durablement leurs missions.

Nous avons évoqué la situation internationale lors de la présentation de la revue stratégique. L'irruption brutale du terrorisme sur le territoire national et la dégradation sensible du contexte sécuritaire et géopolitique mondial imposaient une réponse claire, responsable, pour dépasser la période d'irénisme qui prévalait depuis de nombreuses années. Une partie de cette réponse claire et responsable réside dans ce projet de LPM. L'effort consenti par la Nation, monsieur le président, est important, dans le contexte de maîtrise de la dépense publique. Notre volonté est claire : tenir les armées à l'écart du risque de déclassement, alors que, dans le monde, la puissance s'affirme avec virulence par un recours de plus en plus décomplexé à la force et par une contestation dangereuse du multilatéralisme.

Dans ce système international marqué par l'instabilité et l'incertitude, la France doit conserver sa capacité d'agir et de décider seule pour défendre ses intérêts, c'est-à-dire son autonomie stratégique. Celle-ci confère à notre pays la capacité d'entraîner et de fédérer ses partenaires. C'est pour cela que nous avons fait le choix de préserver notre modèle d'armée complet et équilibré, instrument essentiel de la souveraineté d'une France demeurant maîtresse de son destin.

Ce projet équilibré permet de dégripper trois principaux leviers, indispensables à la bonne marche des armées et à la conservation de leur supériorité opérationnelle, aujourd'hui et demain. Il s'agit du levier budgétaire, du levier de l'activité et du levier des ressources humaines.

Le levier budgétaire est le plus important, il permettra de déverrouiller tous les autres. Le Président de la République a engagé un effort inédit à hauteur de 198 milliards d'euros courants au profit des armées sur les cinq premières années de la LPM, soit jusqu'en 2023. Cela se traduit par une augmentation de 22 % des crédits de la mission

« Défense » par rapport aux lois qui ont régi la programmation militaire de 2014 à 2018, et cette hausse concerne l'ensemble des agrégats.

Ainsi, les crédits affectés au renseignement et à la cyberdéfense augmenteront de 53 %. L'effort en matière de dissuasion croîtra de 35 %, pour permettre le renouvellement et la modernisation des moyens des deux composantes, océanique et aéroportée, de la dissuasion. L'accélération du processus de modernisation représente un flux annuel moyen de 5 milliards d'euros, contre 3,7 milliards sur la période de la LPM en vigueur. C'est important, car la dissuasion constitue le cœur de notre appareil de défense.

Le budget des études amont augmentera de 35 %, de même que celui des programmes à effet majeur (+34 %). L'entretien programmé du matériel bénéficiera d'un effort supplémentaire de 30 % et l'effort en matière d'infrastructure progressera de 29 %.

Ce projet ne fait aucune impasse ; au contraire, il rétablit des équilibres. L'effort en matière d'infrastructure est à cet égard emblématique, car le parc immobilier souffre de plusieurs années de sous-investissements. Ce projet est donc marqué du sceau de la responsabilité et de la volonté de limiter les risques. Ainsi, il ne comporte pas de réductions de cible. Il ne prévoit aucun étalement de programme majeur. Enfin, la provision consacrée aux OPEX croîtra, pour atteindre 1,1 milliard d'euros en 2020.

Lors des années précédentes, malgré le principe de solidarité interministérielle affirmé dans la LPM en vigueur, ce sont les armées qui ont supporté l'essentiel du financement des surcoûts des OPEX, ce qui a désorganisé la programmation. C'est pourquoi l'élévation de la provision doit permettre de ne pas remettre en cause les investissements prévus dans la LPM, en faisant, si nécessaire, jouer le mécanisme de solidarité, à un niveau acceptable pour les autres ministères.

Enfin, troisième élément qui illustre le sérieux et l'esprit de responsabilité du projet de loi, la trajectoire financière n'intègre aucune ressource exceptionnelle, par nature incertaine. En outre, l'actualisation de la programmation prévue en 2021 permettra de vérifier la pertinence des choix et d'ajuster ceux-ci.

J'en arrive au levier de l'activité. Je le dis sans provocation, les armées n'ont pas besoin d'être engagées pour être utiles ; cela est solidement éprouvé par les faits. Une force prête à l'engagement est plus dissuasive qu'une force engagée au-delà de ses capacités. Il est donc indispensable que les armées, pour demeurer performantes, restent actives et prêtes. Ce message est souvent peu entendu des concitoyens et parfois mal compris des parlementaires, voire des armées, qui peuvent penser que leur surengagement permet de conserver des ressources en démontrant leur utilité.

La préparation et l'entraînement ont souffert du surengagement des dernières années – 30 % au-delà des contrats fixés dans la LPM en cours – et de la dotation sous-calibrée du budget d'activité. Par conséquent, le projet de LPM consacre un effort en hausse de 17 % au soutien de la préparation et de l'activité opérationnelles. Notre objectif est d'atteindre, en 2025, 100 % des normes d'activité de l'OTAN, en qualité et en quantité.

En outre, l'effort consenti en matière d'entretien programmé du matériel aura un effet immédiat sur la régénération des équipements, très sollicités au cours des dernières années. Ainsi, d'ici à 2023, l'effort en la matière représentera 11 % de la ressource de défense, soit une augmentation de 30 % par rapport à la période 2014-2018. Tous les milieux

d'engagement sont concernés, cela représente en moyenne 1 milliard d'euros supplémentaires par rapport à la LPM en vigueur.

À cet effet, nous compterons sur différents plans concernant le maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres (MCO-T), la réforme de la structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques du ministère de la défense (SIMMAD), ou encore l'optimisation de la *supply chain*.

La maintenance bénéficiera d'importantes perspectives de progrès, avec les nouvelles technologies – robotisation, numérisation, maintenance prédictive – et avec des contrats qui impliqueront plus fermement les industriels, en leur fixant des objectifs exigeants en termes de performance.

Enfin, l'accroissement des investissements dans les infrastructures dévolues à l'entraînement, à la simulation ou à l'accueil des nouveaux programmes permettra l'amélioration du niveau de qualité de la préparation de nos forces.

Enfin, le dernier levier, les ressources humaines, est important, car il influe sur la compétence technique des armées, mais aussi sur leur état d'esprit, leur force morale. La ministre des armées a voulu améliorer le quotidien du soldat, avec, entre autres, le « plan famille ».

Le projet de LPM répond aux besoins les plus pressants, notamment dans les domaines du renseignement, de la cyberdéfense et de la sécurité des emprises. Évidemment, l'augmentation de 6 000 postes sur la durée ne permettra pas de gommer intégralement certaines fragilités, en raison de la nécessaire maîtrise des ressources affectées au titre II et au fonctionnement. Nous devons nous assurer que les mesures d'accompagnement destinées à fidéliser les compétences rares et à garantir la gestion des flux seront adaptées.

La libre disposition d'une jeunesse disponible, compétente et volontaire pour être formée et servir son pays est un défi relevé au quotidien. Ce défi pourrait être compliqué par les effets de la réforme des retraites, qui concentrera donc notre attention, de même que la nouvelle politique de rémunération des militaires, mise en œuvre à compter de 2021. Sur ce sujet, nous comptons sur votre attention car cela conditionnera la préservation de la spécificité militaire, à laquelle je suis attaché, car c'est une condition essentielle de l'efficacité des armées au service de la Nation. En la matière, le rôle premier du chef militaire consiste à prendre en compte les préoccupations du personnel des armées, suivre son moral et écouter les aspirations légitimes des soldats.

En conclusion, je veux vous assurer de la détermination des armées à tirer tout le profit de cette LPM, que j'estime sincère et équilibrée. Ce projet de loi est un projet de régénération et de modernisation. C'est maintenant que tout commence. Au-delà de ce projet de loi, l'exécution année après année de ce programme fera l'objet de votre attention constante. Nous en aurons besoin pour que les promesses se transforment en faits.

Je ne m'interdirai pas, pour ma part, de questionner la philosophie de transformation de nos organisations qui prévaut depuis quelques années. La rationalisation conduite au travers des deux LPM précédentes sous une contrainte budgétaire forte a conduit à une atomisation des processus décisionnels, sur laquelle il faut, me semble-t-il, revenir. Il faut revoir les principes d'organisation des armées pour que l'armée de temps de paix ne soit

pas trop différente, dans son organisation et ses modes de fonctionnement, d'une armée de temps de guerre, car la distinction entre ces deux situations est de moins en moins nette.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci de cet éclairage, mon général. Je note des éléments de satisfaction, dont nous nous réjouissons. Vous pouvez compter sur nous pour vérifier la bonne application des programmations prévues. Rien ne serait pire que des promesses non tenues.

**M. Jean-Marie Bockel, rapporteur pour avis du programme 178.** – Nous vous avons écouté avec beaucoup d'intérêt, mon général. Je m'exprimerai en mon nom propre, en tant que rapporteur du programme 178 et au nom de ma collègue Christine Prunaud, dont je partage le point de vue.

Ce projet de LPM témoigne d'un réel effort. La préparation et l'activité opérationnelles devraient bénéficier d'une augmentation de 17 % entre 2019 et 2023 ; quel montant cela représente-t-il et quels sont précisément les objectifs de remontée des indicateurs de préparation opérationnelle en 2021 et en 2023 ?

Pour le maintien en condition opérationnelle, le MCO, je me pose la même question : pourquoi ni l'étude d'impact ni le rapport annexé ne prévoient-ils d'objectif précis de remontée des taux de disponibilité technique des principaux équipements militaires ? En effet, les pourcentages d'augmentation annoncés devraient avoir une traduction concrète.

Par ailleurs, les services de soutien ont souffert de réformes trop rapides et d'une suppression trop importante d'effectifs, vous l'avez dit. Le service du Commissariat des armées a retenu notre attention, de même que le service de santé des armées, que nous avons visité. La situation de ce service a forcé notre admiration, car son personnel fait un travail remarquable, mais nous a alarmés. N'est-il pas indispensable de mettre fin à la diminution des effectifs de ces deux services ? Est-ce prévu dans le projet de LPM ?

Enfin, pourquoi le Gouvernement a-t-il émis un avis défavorable à l'augmentation, de 5 à 10 par an, du nombre de jours passés par les réservistes sous les drapeaux ? Ne faut-il pas au contraire renforcer la contribution des réservistes à l'effort de défense ? Cette force est présente sur le territoire, et on fera sans doute appel à elle.

**M. Pascal Allizard, rapporteur pour avis du programme 144.** – Les crédits du renseignement évoluent de manière positive, mais, eu égard aux difficultés rencontrées par les services et à l'actualité récente, cela sera-t-il suffisant ?

Par ailleurs, les crédits affectés aux études amont s'accroissent ; quelles seront vos priorités sur la répartition de ces crédits ?

**Mme Gisèle Jourda.** – Ma question porte sur les articles 32, 35 et 36 du projet de loi, qui contiennent des dispositions qui bouleversent le droit des pensions militaires d'invalidité. Les associations du monde combattant avaient participé à la dernière réforme, celle de janvier 2017, mais elles ont été tenues à l'écart de celle-ci.

Il s'agit du transfert du contentieux des pensions militaires d'invalidité de la juridiction des pensions vers la juridiction administrative ; en outre, un recours administratif préalable obligatoire serait mis en place. Pourquoi remettre en cause la spécificité de ce contentieux, qui n'est pas ordinaire et qui implique l'intervention d'un assesseur médecin et d'un assesseur pensionné ?

En outre, pour ce qui concerne le recours administratif préalable, certains justiciables seront dans l'impossibilité de saisir le juge à temps, en raison des OPEX, d'une mutation, d'une hospitalisation, d'une convalescence, etc. Enfin, ce recours serait coûteux, à cause des déplacements qu'il engendrerait.

**M. Richard Yung.** – Il y a des projets de coopération européenne d'armement, notamment avec l'Allemagne et le Royaume-Uni, mais aussi en matière de rapprochement des conceptions stratégiques et de formation des dirigeants militaires. Pouvez-vous nous en dire plus ? Quels apports en attendez-vous ? Quelles en sont les perspectives à l'horizon de quatre ou cinq ans ?

**M. Ladislav Poniatowski.** – Vous avez prononcé exactement la même phrase que Mme la ministre des armées : « ce projet de loi donne aux armées les moyens de remplir leurs missions ». Pourtant, le compte n'y est pas tout à fait, je pense en particulier aux OPEX. Nous revenons d'une mission au Niger et au Mali, où nous avons admiré le travail formidable des troupes de l'opération Barkhane dans ces deux pays, dont la situation est catastrophique ; l'addition sera lourde...

Sans doute, la provision a augmenté – dans la loi de finances initiale pour 2018, on est déjà passé de 450 à 650 millions d'euros –, et ce montant atteindra 1,1 milliard d'euros en 2020. Mais, pour l'instant, cela ne représente pas la totalité des besoins, puisque les OPEX ont coûté 1,2 milliard d'euros en 2017. Donc ces crédits de 650 millions d'euros sont insuffisants. Par conséquent, c'est le gel des crédits des autres ministères qui financera les besoins, mais vos investissements aussi risquent d'être gelés. Pourquoi ne peut-on avoir un budget de vérité sur les OPEX ?

**M. Philippe Paul.** – On parle des drones armés et du futur drone MALE, pour 2019. On parle aussi du porte-avions en 2038, date de la fin du cœur nucléaire du porte-avions Charles-de-Gaulle. S'il y a une réelle montée en puissance des drones armés, ceux-ci ne seront-ils pas suffisants sur les théâtres d'opération extérieure, et la nécessité d'un nouveau porte-avions sera-t-elle alors revue ?

**M. Jean-Marc Todeschini.** – Les efforts de ce projet de LPM sont considérables ; on peut s'interroger sur la hausse des crédits de 3 milliards d'euros en 2023, mais on y reviendra plus tard.

Dans deux ans, les coûts des OPEX ne seront plus pris en charge dans un cadre interministériel. Quel est votre sentiment à cet égard ? Cela ne va-t-il pas changer les choses pour des engagements décidés par le Président de la République ?

En outre, les crédits de la dissuasion passent de 3,8 milliards à 5 milliards d'euros. Quelles précisions sur la modernisation pouvez-vous nous apporter ? Comment se répartira cette augmentation ?

**Général François Lecointre, chef d'état-major des armées.** – Monsieur Bockel, les objectifs de remontée d'activité et les indicateurs qui doivent y être associés figurent dans le rapport annexé au projet de LPM. On y trouve les objectifs en termes de nombre de journées de préparation opérationnelle, de nombre d'heures d'entraînement par équipage de chars Leclerc, de jours de mer par bâtiment, de nombre d'heures de vol par pilote, etc. Il s'agit de consolider les choses jusqu'en 2021, puis, après 2021, d'avoir une remontée en puissance pour atteindre les normes de l'OTAN.

Sur la réforme du service du commissariat des armées et du service de santé des armées, tout l'état-major des armées avait conscience, lorsque j'ai pris mes fonctions, des difficultés de ces deux services. Le service de santé des armées a subi une réforme importante, tant du point de vue de l'organisation et des contraintes pesant sur les effectifs que de sa finalité. L'objectif est bien de recentrer ce service sur son cœur de métier : la médecine des forces. Les déflations d'effectifs ont affecté l'organisation et le moral de ce service. Nous avons décidé de faire bénéficier le service de santé des armées d'un moratoire, pour qu'il mène la réforme sans contrainte sur les effectifs.

Pour ce qui concerne le Service du commissariat des armées, notre objectif est que la réforme n'impose pas de contrainte supplémentaire sur les effectifs, en réfléchissant au recours à l'externalisation dans certains domaines, sans perte de qualité du service rendu. Nous avons donc aussi décidé de marquer une pause.

Même si nous allongeons le temps octroyé à ces deux services pour conduire leur réforme, nous ne les en exonérons pas complètement, puisque cette réorganisation nous permettra de réaffecter des effectifs à d'autres domaines, dans lesquels nous avons besoin de ressources humaines.

Enfin, la question du congé de réserve est très délicate. Il faut éviter de bloquer les employeurs de réservistes. Beaucoup de réservistes préfèrent en effet être des réservistes « clandestins » à l'égard de leurs employeurs, de peur de ne pas être embauchés ou d'être licenciés. La préoccupation du Gouvernement est d'éviter de voir les réservistes revenir à la clandestinité. Tout ce qui accroît la contrainte sur l'employeur d'un réserviste est donc considéré avec attention, et nous tenterons évidemment d'augmenter l'emploi des réservistes dans le cadre du projet de la garde nationale.

Monsieur Allizard, pour ce qui concerne les crédits du renseignement, les augmentations ne sont jamais suffisantes, mais il faut faire des choix. Sincèrement, avec les moyens techniques et humains prévus par ce projet de LPM, nous améliorerons directement nos capacités défensives et de renseignement, notamment grâce aux moyens satellitaires et de cyberdéfense. La vraie question est celle-ci : la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) et la Direction du renseignement militaire (DRM) auront-elles la capacité de réaliser cette montée en puissance, qui nécessite des ressources humaines qualifiées, au rythme prévu ? C'est tout le défi, bien davantage que les crédits. Oui, selon moi, les crédits alloués sont suffisants si l'on arrive à « transformer l'essai ».

Pour ce qui concerne les études amont, les priorités seront les technologies de rupture. Mais notre souci principal est d'éviter la déconnexion entre les études amont et les besoins militaires, afin que l'on puisse relier toute recherche à l'obtention d'une vraie supériorité opérationnelle et à la définition de nouvelles capacités opérationnelles utiles sur le champ de bataille. Tel est notre défi.

Madame Jourda, ayant moi-même étudié, comme jeune officier, les recours d'anciens combattants au sein des commissions, j'ai pu constater l'aspect laborieux de cette juridiction. Ayant, en outre, déposé des dossiers d'invalidité à titre personnel, j'ai pu constater l'efficacité relative et la très grande lenteur de ce système. Aussi, passer par la juridiction administrative est, selon moi, un gage de progrès, et je ne crois pas que les droits et la parole des anciens combattants n'y soient pas entendus. À l'occasion du recours préalable, des

représentants des anciens combattants seront présents ; je ne vois donc pas pourquoi cette commission ne pourrait pas faire un travail correct.

En ce qui concerne les délais, peut-être faut-il en allonger la durée – cela ne relève pas de ma compétence –, mais la simplification que constitue le fait de passer par la juridiction administrative me semble préférable à ce qui existait jusqu'à présent.

**Mme Gisèle Jourda.** – Nous sommes assez circonspects à l'égard des simplifications administratives.

**Général François Lecointre, chef d'état-major des armées.** – Je vous garantis pourtant, pour l'avoir vécu, qu'il y a une grande marge de progrès... Cela incitera en outre le ministère à être exemplaire dans le traitement des recours préalables.

Monsieur Yung, votre question sur la coopération européenne est très large. Ce que soutient la France, en dehors de la coopération structurée permanente, c'est l'initiative européenne d'intervention, qui vise à partager une vision stratégique commune avec plusieurs partenaires, notamment ceux qui partagent notre appréciation de situation en Méditerranée et en Afrique, et qui seraient prêts à s'engager avec nous.

Nous commençons à travailler dans ce sens. Nous allons partager des informations et des renseignements, puis nous ferons des exercices communs de planification. Ensuite, nous progresserons par l'identification des freins bloquant une intervention rapide dans ces zones, selon divers scénarios. Nous avons un rendez-vous à Paris dans deux mois à ce sujet.

Vous connaissez les programmes d'armement. Je citerai bien sûr le projet de drone MALE européen, le projet de système de combat aérien futur, avec l'Allemagne, le projet FCAS-DP de drone avec le Royaume-Uni, le projet de système d'artillerie future, un projet de chars lourds, avec l'Allemagne, des projets de lutte antimines et de missiles antinavires avec les Britanniques... Tous ces projets sont importants.

Ce sont des projets structurants pour les armées, et vous pouvez être convaincus de la détermination de la DGA et des armées à faire fructifier ces coopérations. En revanche, ce sont des projets de long terme, et nous devons bien sûr être attentifs à l'impact que pourrait avoir, sur ces coopérations, les nouveaux équilibres politiques qui se dessinent chez nos partenaires.

Monsieur Poniatowski, vous avez raison, la provision OPEX n'est jamais suffisante. J'ai indiqué aux députés qu'un rapport du Contrôle général des armées à venir met en évidence que seulement 19 % du surcoût des OPEX a en fait été mutualisé ; les armées ont donc payé, au gré des annulations successives, plus de 80 % du surcoût des OPEX. Par le passé, la solidarité intergouvernementale n'a donc joué que très modérément, ce qui a aggravé l'effet d'éreintement des armées lié à la purge budgétaire subie.

Le resoclage de ces surcoûts est évidemment plus favorable aux armées. Nous allons monter à 650 millions d'euros en 2018, 850 millions en 2019 et 1,1 milliard en 2020. Mais nous serons peut-être alors à 1,4 milliard de surcoût... C'est pourquoi il faut un mécanisme de mutualisation des surcoûts excédant le soclage. De leur côté, les armées et le ministère doivent être vertueux et exigeants, en mesurant au plus juste l'effort militaire à produire pour atteindre les objectifs politiques. La modulation de nos engagements est

essentielle : j'indique régulièrement au Président à quel surcoût est associée chaque option envisagée. Chaque décision fait donc l'objet d'une évaluation préalable du coût induit.

Les armées sont exemplaires dans l'application du principe de modularité, qui consiste à construire un outil sur mesure pour chaque intervention et chaque effet militaire souhaité, en taillant une force à l'homme et à la capacité près. C'est une spécificité française, qui induit une recherche d'efficacité permanente. Si malgré cela les surcoûts OPEX excèdent la provision, il appartiendra au Parlement de faire en sorte que les armées ne paient que leur part de la solidarité intergouvernementale.

**M. Ladislas Poniatowski.** – Nous pouvons témoigner de cette exemplarité pour ce qui concerne l'opération Barkhane.

**Général François Lecointre, chef d'état-major des armées.** – Il y a trente ans, nous avions des divisions, des brigades, des régiments constitués face à l'ennemi rouge, notre référentiel, chaque unité étant précisément calibrée et connaissant sa zone d'engagement. Nous sommes passés de ce mode figé et prévisible, avec un engagement militaire programmé pour être immédiat, à un système où chaque crise est différente ; où le pouvoir politique engage des opérations militaires non plus seulement en fonction du danger perçu, mais également en fonction du signal qu'il souhaite donner. Nous composons ainsi des outils différents et adaptés, avec des effets positifs en matière de recherche d'efficacité, mais aussi un impact inévitable sur la stabilité des régiments. Un régiment d'infanterie, un escadron de chasse n'est plus jamais engagé entièrement dans une opération. C'est un jeu de lego permanent qui fragilise la cohésion des armées et doit être compensé par une préparation humaine très spécifique, et induit une exigence forte sur la préparation opérationnelle, qui doit être normée.

Je veillerai à limiter nos engagements au strict nécessaire, mais la paix et la souveraineté de la France ont un coût. Nous comptons sur les parlementaires pour assurer une juste compensation de nos efforts.

Monsieur Paul, étant moi-même fils de marin, je suis particulièrement attentif à leur bien-être... Les possibilités d'un drone armé sont sans commune mesure avec celles d'un groupe aérien embarqué. Un porte-avions n'est pas un porte-aéronefs : il est équipé de catapultes pour faire décoller des chasseurs lourdement armés, avec un rayon d'action très long. Envoyer un groupe aéronaval au large d'un pays donné, c'est déployer l'équivalent d'une base aérienne complète. Le drone armé est pensé, quant à lui, comme une capacité de surveillance permanente d'une zone éventuellement assortie d'une capacité cinétique, mais à faible niveau. Ces deux instruments sont compatibles et nécessaires à l'équilibre de nos capacités militaires.

Plusieurs études sont prévues dans le cadre de la LPM afin de lever des inconnues. A titre d'exemple, nous étudierons le système de catapulte à retenir – à vapeur, comme aujourd'hui, ou électromagnétique.

Le renouvellement de la dissuasion nucléaire comprend le déploiement de la nouvelle génération de sous-marins nucléaires lanceurs d'engins ; le financement des futurs missiles portant les charges nucléaires ; le renouvellement de la composante aérienne. Ce programme est financé dans le cadre de la LPM, ainsi que le renouvellement de la flotte d'avions ravitailleurs, nécessaire à notre armée de l'air et à la réalisation du contrat

opérationnel des armées, mais aussi calibré par les exigences de la mise en œuvre de la composante aérienne de la dissuasion nucléaire.

**M. Christian Cambon, président.** – La discussion de la LPM a duré une trentaine d’heures à l’Assemblée nationale, avec l’examen de 330 amendements en séance publique. Comme vous l’avez rappelé, la mission « Défense » a été exclue du champ d’application de l’article 17 de la loi de programmation des finances publiques, ce qui la prémunit contre la limitation des investissements de longue durée dans ce domaine, comme l’avait déjà noté le Sénat à l’automne.

Parmi les amendements adoptés avec le soutien de la ministre et du rapporteur figure le renforcement du contrôle parlementaire, notamment à travers un abaissement du seuil à partir duquel un projet d’équipement, d’armement ou d’infrastructures doit faire l’objet d’une transmission au Parlement pour contrôle.

Un amendement, dans nous avons parlé, adopté contre l’avis du Gouvernement et du rapporteur, accroît la durée du service des réservistes.

La possibilité pour les militaires de participer aux scrutins locaux a fait l’objet de larges débats très animés. Par un amendement de mon homologue Jean-Jacques Bridey, le nombre maximal d’habitants des communes où un militaire peut se faire élire conseiller municipal a été porté de 3 500 à 9 000. Les députés ont ainsi souhaité revaloriser le rôle des militaires en tant que citoyens à part entière. Quelle est votre appréciation sur ces différentes mesures ?

**Général François Lecointre, chef d’état-major des armées.** – Les armées souhaitent, comme le cabinet de la ministre, que le seuil financier déclenchant l’information du Parlement ne soit pas trop abaissé car cela aurait représenté une charge de travail considérable.

**M. Christian Cambon, président.** – Inversement, il est nécessaire que nous soyons informés au mieux pour contrôler la mise en œuvre des promesses gouvernementales...

**Général François Lecointre, chef d’état-major des armées.** – Je suis favorable à l’assouplissement des conditions de participation des militaires à la vie publique, dont ils restent trop absents. Ils ont une expertise à faire valoir, mais aussi une vision de la société de nature à inspirer nos concitoyens. C’est pourquoi il convient qu’ils fassent entendre leur voix, notamment à travers la participation à la vie électorale. Nous savons qu’il est presque indispensable, pour être élu parlementaire, d’avoir une expérience politique. Ainsi, un officier ou sous-officier qui prend sa retraite n’a aucune chance de réussir son entrée dans la vie politique : il n’a pas noué les contacts nécessaires ni identifié ses électeurs. Il n’y a pas de parlementaires militaires.

**M. François Patriat.** – Le maire de Nuits-Saint-Georges est général.

**Général François Lecointre, chef d’état-major des armées.** – Des officiers à la retraite ont en effet été élus maires de petites villes et, à la faveur du récent renouvellement législatif, des jeunes militaires ont pu être élus à l’Assemblée nationale. Mais je ne crois pas qu’un assouplissement des règles induise un risque de politisation de l’engagement militaire. Cela facilite, en revanche, un atterrissage en politique après la carrière militaire.

**M. Christian Cambon, président.** – La députée Laëtitia Saint-Paul par exemple est en effet militaire de carrière. Elle a activement participé aux débats sur la LPM.

Mon général, je vous remercie et tiens à vous faire part, à nouveau, de notre immense tristesse face aux événements qui ont fait l'objet de l'hommage rendu ce matin. En tant que chef des armées, vous êtes directement concerné. L'émotion était grande.

**Général François Lecointre, chef d'état-major des armées.** – La mère du colonel Beltrame m'a dit tout à l'heure qu'il était mort en soldat. C'est tout à fait vrai. L'héroïsme ordinaire des soldats – un chef de corps de régiment a perdu deux de ses hommes et été très grièvement blessé au Mali récemment – doit être mieux reconnu. La mort du colonel Beltrame, sur le territoire national, met en lumière, pour tous nos concitoyens, la très grande spécificité de l'engagement militaire.

**M. Christian Cambon, président.** – Son épouse, à la caserne Tournon où nous l'avons rencontrée en allant nous recueillir avec le Président Larcher sur la dépouille du Colonel Beltrame, a fait preuve d'une grande dignité. Puisse ce sacrifice aider à la prise de conscience de l'engagement exemplaire de nos militaires !

**Mercredi 18 avril 2018**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

### **Service national universel – Communication**

**M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur.** – La communication que nous vous présentons aujourd'hui a pour objet de retracer le cheminement du projet de « service national universel », promesse de campagne du candidat Macron, et de vous livrer l'analyse que nous en faisons. Il nous a semblé nécessaire de le faire maintenant, à quelques jours de la remise au Président de la République, prévue le 30 avril, du rapport de la commission Ménaouine, chargée de présenter et d'évaluer les différentes options pour sa mise en œuvre, et de l'avis du Conseil d'Etat sur la révision de la Constitution. En « temps utile » en quelque sorte.

A l'origine de tout cela, figure, rappelons-le, une proposition de campagne du candidat Emmanuel Macron qui se veut une réponse au contexte né des attentats de 2015. Sans en préciser le contenu, le futur Président évoque, dans son discours du 18 mars 2017, « un service national d'un mois, obligatoire et universel », qui s'adresserait à l'ensemble d'une classe d'âge (soit environ 800 000 jeunes par an), « dans les trois ans suivant le 18<sup>e</sup> anniversaire de chacun ». Ce service devant, en outre, être encadré par les armées et la gendarmerie nationale, la perspective de départ est bien celle d'un nouveau « service militaire » contre laquelle notre commission a d'ailleurs pris position dès le mois de mai 2017 dans le cadre de son rapport « 2% du PIB pour la défense » pour en dénoncer le coût très lourd, le caractère irréaliste et les objectifs mal définis. Une fois élu, le Président de la République – qui a peut-être lu le rapport de la commission ? – a précisé le projet de SNU, indiquant, dans son discours à l'hôtel de Brienne du 13 juillet 2017, que le SNU n'avait pas vocation à remplacer les dispositifs militaires ou civils existants et que sa visée était essentiellement civique : former des citoyens, accroître la résilience du pays et développer la mixité sociale. Dès lors, le projet prend une dimension interministérielle et non plus seulement militaire, impliquant, sous le pilotage du Premier ministre, au moins deux ministères. Il va connaître une évolution chaotique.

La méthode annoncée début septembre semble pourtant structurée : commande d'un rapport inter-inspections destiné à recenser les dispositifs existants et à définir des scénarios, annonce de la mise en place d'une commission chargée d'étudier le projet et de formuler des propositions, dans laquelle on s'attendait à ce que soient représentés l'ensemble des acteurs concernés (ministères, personnalités qualifiées, jeunesse, territoires...) mais aussi des membres du Parlement. Mais rien de cela ne se déroule comme prévu. Le rapport inter-inspections – en réalité un rapport d'étape – dont les orientations paraissent déranger – n'est pas rendu public et mis sous le boisseau. Il n'est même pas transmis aux députés et sénateurs qui en font la demande. La nomination de la commission est différée pendant des mois. Pendant ce temps, les ministères attendent, pour commencer à formaliser leurs réflexions, des arbitrages qui ne viennent pas. Puis, on assiste en février dernier, au moment de la publication du rapport d'information de l'Assemblée nationale, à de nouvelles déclarations présidentielles qui viennent parasiter le message des députées, lequel devient inaudible. Alors que les deux rapporteuses s'appêtent à proposer un « parcours citoyen en trois étapes », dans lequel la partie obligatoire – se substituant à la Journée Défense et Citoyenneté - serait réduite et centrée sur le collège, le Président de la République affirme qu'il entrevoit un service obligatoire d'une durée comprise entre trois et six mois. Par ailleurs, les ministres se contredisent. La cacophonie est alors à son comble.

Pour reprendre en main ce pilotage hasardeux, est mis en place un comité restreint dont beaucoup d'acteurs concernés et les parlementaires sont exclus. Placé sous la houlette d'un militaire (le général Daniel Ménaouine) et composé notamment de M. Kléber Arhoul, Mme Juliette Méadel et de M. Thierry Tuot, ce comité doit rendre ses conclusions d'ici le 30 avril. En attendant, la communication gouvernementale sur ce sujet est verrouillée et le Parlement tenu en respect.

La difficulté à appréhender ce projet tient sans doute, comme plusieurs interlocuteurs l'ont souligné, à la superposition des objectifs mis en avant et le fait qu'ils correspondent à des effets que le service militaire a pu avoir dans le passé. De fait, il est censé être une réponse au besoin d'engagement produit par les attentats et le contexte sécuritaire. Il doit permettre d'accroître la résilience et la capacité des citoyens à bien réagir en cas de crise. Il doit aussi – vaste ambition - ressouder une société en crise, fragilisée par l'individualisme, le communautarisme et la rupture d'une partie de sa jeunesse, en pratiquant un brassage social qui fait aujourd'hui de plus en plus défaut. On semble en attendre particulièrement une capacité à « remettre dans le droit chemin » des jeunes en décrochage, qui rejettent la communauté nationale et qui, étant des cibles privilégiées pour les extrémismes de tous bords, constituent une menace pour sa cohésion. Enfin, ce service devrait être aussi un « moment républicain » se prêtant à la transmission de valeurs citoyennes et au développement d'un sentiment national, auxquels on peut rattacher l'objectif d'un renforcement de l'esprit de défense et du lien armées-Nation.

A l'arrière-plan de ces objectifs figurent, bien sûr, les vertus prêtées par la mémoire collective au service militaire, notamment sa fonction intégratrice et l'idée qu'il était un moyen privilégié de transmettre à la société certaines valeurs (la discipline, le respect de l'autorité).

Néanmoins, rappelons-le, ces valeurs sont d'abord liées, s'agissant de l'armée, à une exigence pratique d'efficacité au combat.

Par ailleurs, la fonction intégratrice du service militaire était déjà sérieusement entamée – du fait des exemptions - lorsque celui-ci a été suspendu. Ne tombons pas donc dans le piège de voir le service national comme la solution miracle à nos fractures sociales !

Enfin, si tous les objectifs affichés correspondent à des effets que le service militaire a pu produire dans le passé, il faut bien relever que le SNU n'aurait en lui-même, compte tenu de l'existence d'une armée professionnelle, aucune finalité militaire.

Il n'en reste pas moins que cette multiplicité d'objectifs et le fait qu'ils fassent écho à l'ancien service militaire sont sans doute pour beaucoup dans les errements de ces derniers mois.

**M. Jean-Marie Bockel, rapporteur.** – Nous avons auditionné des acteurs des mondes civil et militaire, des chercheurs, et nous avons bien sûr pris connaissance du travail approfondi des députées Marianne Dubois et Émilie Guérel.

Étant donné la confusion qui règne sur ce sujet depuis un an, nous avons dû nous livrer à de nombreuses suppositions. Nos auditions tendent néanmoins à montrer que le projet prend forme, au travers de quelques constantes qui fondent presque tous les scénarios évoqués par les uns et les autres.

Ces scénarios reposent en effet sur un SNU à trois étages, c'est-à-dire prenant la forme de trois séquences successives, à des âges et selon des modalités restant à déterminer :

- Une première séquence devrait s'inscrire dans le cadre scolaire, dès le collège, et être poursuivie au lycée. Il s'agit de promouvoir l'enseignement de défense, prévu par la loi de 1997 portant réforme du service national, dont la mise en œuvre demeure à ce jour inégale, et dont le contenu est très théorique ; chacun admet que d'importantes marges de progrès existent.

- Le deuxième étage du SNU, c'est le tronc commun obligatoire, le « rite de passage ». C'est la partie à la fois la plus symbolique et la plus problématique du projet.

La plus symbolique, bien sûr, car c'est le moment supposé du brassage social, le moment qui doit contribuer à raviver le lien national et inculquer aux jeunes le sens de l'engagement. Cette étape a vocation à devenir un moment fort de la vie de chaque citoyen, contrairement à l'actuelle journée défense citoyenneté (JDC), vécue, aux dires de beaucoup, comme une simple formalité.

Mais cette étape est aussi la plus problématique, car c'est la plus novatrice. Elle ne devrait ressembler ni à l'actuelle JDC, ni à l'ancien service national. Les options retenues pour cette séquence dimensionneront le coût et la faisabilité du projet. C'est l'étage de la fusée « SNU » qui est le plus risqué, le plus coûteux, et probablement le plus susceptible d'entraîner un « crash », s'il est mal calibré.

- La troisième séquence consisterait en une période d'engagement au service d'une cause collective, dans le cadre de dispositifs existants ou ad hoc.

Le service civique y prendrait une large part, en augmentant ses effectifs chaque année (150 000 en 2018 et une montée en puissance prévue à 250 000), quitte à raccourcir sa durée (actuellement de six mois minimum).

Les jeunes pourraient également choisir un engagement de type militaire (la réserve), ou être intégrés à des dispositifs de remédiation tels que le SMV, le SMA, l'Epide ou encore l'Ecole de la 2e chance, en prenant garde toutefois à ne pas faire exploser des dispositifs qui marchent.

De nombreux paramètres restent à déterminer toutefois, au sein de ce schéma global à trois étages.

- Un premier paramètre est relatif à l'âge des jeunes au moment de la période de regroupement. Le contexte juridique, les modalités d'encadrement, et le contenu des activités en dépendent.

- Quel sera justement le contenu des enseignements ou activités de ce tronc commun ? C'est la seconde incertitude majeure. Comment intéresser des jeunes dont les niveaux scolaires seront très disparates, qui pour beaucoup auront déjà quitté les bancs de l'école et seront peu enclins à y retourner ? Quel contenu trouver qui fasse consensus, dans la société clivée actuelle, et ne finisse pas par susciter une certaine défiance ?

Une formation au secourisme est évoquée - faut-il mettre en place un dispositif aussi complexe, aussi coûteux que le SNU, pour que tous les jeunes puissent obtenir l'équivalent d'un brevet de secourisme ou du BAFA, quel que soit l'intérêt par ailleurs de ces formations ?

Faudra-t-il, en outre, mettre à disposition des installations sportives, ou d'autres installations spécifiques, voire en construire ?

Autant de questions que le projet final devra anticiper très précisément.

De nombreux autres paramètres doivent être ajustés : la durée du tronc commun, les modalités d'encadrement, les modalités du regroupement des jeunes, avec hébergement, c'est-à-dire internat, ou non. Nous y reviendrons.

Ce qui est certain, s'agissant de l'hébergement et de l'encadrement, c'est que l'on ne pourra se satisfaire de solutions « bricolées ». Des locaux adaptés devront être trouvés. Des personnels devront être formés. Des financements devront être trouvés. Sur ce volet, soit tout est soigneusement verrouillé, soit rien n'est réellement bouclé. Cette absence de transparence sur les chiffrages ne nous paraît pas satisfaisante.

**M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur.** – Nous abordons maintenant les orientations des rapporteurs.

Nous n'allons pas définir ce que devrait être le SNU. C'est un projet à dimension sociale qui dépasse le champ de compétence de notre commission. Mais nous voulons aujourd'hui alerter sur les conditions de la réussite et les difficultés des options en présence.

Notre première priorité c'est que le SNU n'étouffe pas les armées : Non seulement le SNU devra être soutenable financièrement – dans le contexte budgétaire que nous connaissons, notre pays a-t-il vraiment les moyens de consacrer plusieurs milliards d'euros par an à un tel projet? – mais surtout son financement ne devra pas obérer le budget des ministères concernés. Et bien sûr, nous nous soucions particulièrement de celui des armées. Celui-ci n'a pas la capacité d'absorber la charge financière que représenterait la remise en état d'infrastructures ayant cessé d'être utilisées et l'affectation de milliers de militaires à des

postes d'encadrement. Lors de ses vœux aux armées, le 19 janvier 2018, le Président de la République s'est engagé à doter le SNU d'un financement ad hoc. Nous proposons de le prendre au mot et de prévoir des amendements au projet de LPM actuellement en discussion, afin de garantir que la programmation militaire 2019-2025 n'inclue pas le financement du service national universel, qui viendra en plus.

Mais au-delà de la question du coût, il faut avoir conscience du « choc exogène » que pourrait représenter pour les armées la mise en œuvre d'un SNU s'il avait un volet militaire ambitieux (comme par exemple une durée d'un mois avec internat). Songeons que l'ensemble d'une classe d'âge (800 000 jeunes), c'est 10 fois les effectifs de l'armée de terre ! Et l'on devrait trouver un hébergement à tous ces jeunes alors qu'on a déjà tant de difficultés à loger nos soldats? Sans compter le goulet d'étranglement lié au recrutement et à la formation de personnels militaires supplémentaires pour gérer le SNU. C'est l'ensemble de notre modèle d'armée qui serait menacé.

Évidemment, les armées ont un rôle social (dont elles sont fières et qu'elles revendiquent au demeurant) dans le cadre de dispositifs qui marchent (SMV, SMA, Epide à l'origine), et dans leur essence même qui est d'être au contact de la jeunesse. Mais leur mission principale reste la défense du territoire national et des citoyens français. Cet « ADN » des armées doit absolument être préservé.

Enfin, il faut prendre en compte le risque de résurgence de l'antimilitarisme qui avait disparu depuis la professionnalisation des armées. Au lieu de rapprocher la Nation et les armées, c'est l'effet inverse qu'on obtiendrait !

Dès lors, comment s'appuyer sur l'existant pour avancer de façon réaliste? Concrètement, nous vous proposerons avec le Président Cambon une série d'amendements le 16 mai prochain en commission.

- Une fois ce verrou mis en place, quelles sont les conditions de réussite et les écueils à éviter?

Un premier facteur de succès est que le dispositif emporte l'adhésion des jeunes, ce qui implique qu'il soit attractif et ne leur apparaisse pas comme subi et vain. Rien ne serait pire que des jeunes se retrouvant enfermés, sans comprendre pourquoi, avec le sentiment de perdre leur temps. Il existe un risque non négligeable de mouvement de rejet, auquel il faut être attentif, alors même qu'une contestation latente est déjà perceptible – pour diverses raisons - dans les lycées et les universités.

En outre, le dispositif retenu devra avoir l'assentiment des parents. Ceux-ci sont en droit d'attendre des garanties sérieuses en ce qui concerne l'encadrement et le contenu, notamment s'il doit concerner des mineurs et impliquer un hébergement hors du domicile familial.

Ce projet devra aussi recueillir sinon le soutien, du moins l'accord des collectivités territoriales, qui peuvent être concernées à plusieurs titres (notamment en tant que propriétaires des établissements scolaires, interlocuteurs privilégiés du milieu associatif ou encore gisements de missions d'intérêt général).

Enfin, il nous paraît particulièrement important que la mise en œuvre du SNU s'attache à préserver l'existant, car, en la matière -nos auditions nous ont permis de le

constater-, beaucoup de dispositifs existent (ils ont été cités : service civique, Garde nationale, EPIDE, SMV...). Chacun a sa spécificité et sa dynamique qu'il ne faut pas détruire. S'agissant plus particulièrement de la Garde nationale - qui pour nous est un vrai point de vigilance - elle ne saurait constituer une ressource disponible pour assurer l'encadrement d'un service de type militaire : l'objectif actuel de 85 000 réservistes a été calibré par rapport à des besoins des armées et de la police n'incluant pas le SNU ; et s'il n'est pas exclu que des réservistes participent à un tel encadrement, cela ne pourrait être que sur la base du volontariat. Il importe, en effet, de préserver la militarité de la réserve.

**M. Jean-Marie Bockel, rapporteur.** – Ces conditions étant posées, les séquences 1 (au collège/lycée) et 3 (phase d'engagement au sein de dispositifs existants) sont celles qui posent relativement le moins de problèmes. Elles existent, d'une certaine façon, déjà. Il faut s'appuyer sur l'existant, évaluer précisément les pratiques pour étendre celles qui fonctionnent le mieux.

- La séquence 1 nécessite de redynamiser l'enseignement de défense, au travers du protocole interministériel enseignement-défense de 2016.

Cette première phase est indispensable pour préparer les étapes suivantes du SNU, afin que tout ne commence pas à 16 ou à 18 ans - ce serait trop tard.

Redynamiser l'enseignement de défense n'est toutefois pas évident.

Les mondes de l'éducation et de la défense sont peu perméables, même si les choses ont évolué. Les professeurs restent maîtres du traitement de programmes qui ne laissent que peu de marges pour des sorties ou des interventions extérieures.

On ne reviendra évidemment pas à l'école d'avant 1914 ! Il faut prendre garde à ne pas susciter la défiance du monde enseignant et des familles, par rapport à un contenu qui pourrait être interprété par certains comme trop idéologique.

La réforme du lycée, récemment présentée, nous semble aller dans le bon sens, en mettant l'accent sur l'enseignement moral et civique, qui sera l'objet d'une épreuve spécifique commune dans le nouveau baccalauréat.

- La séquence 3 peut également s'appuyer sur les nombreuses modalités d'engagement existantes. Cela nécessitera une mobilisation de toute la société, pour trouver des places pour tous les jeunes. Est-ce bien réaliste ? Quelques points d'attention doivent être mentionnés, sur cette séquence :

Le principe du volontariat nous semble essentiel. Dans toutes nos auditions – qu'il s'agisse du service civique, du SMV, de l'Epide ou encore de la réserve – le volontariat est apparu comme un facteur de succès des dispositifs. Aucun de ces dispositifs, exigeants en termes de disponibilité, d'engagement, ne se conçoit sans une réelle motivation.

Il faudra également rechercher une vraie universalité, c'est-à-dire accepter le plus de jeunes possibles, quel que soit, le cas échéant, leur handicap, car l'objectif doit être de montrer que chacun peut être utile à la société et y a sa place. Rejeter certains jeunes, qui seraient volontaires, aurait un effet désastreux.

Enfin, il conviendra d'éviter au maximum les inégalités d'accès à certaines missions particulièrement valorisantes, ou les facilités d'exemption ; en clair, de ne pas retomber dans les travers de l'ancien service national.

La séquence 2 est de loin la plus problématique.

Évidemment, un temps de brassage social avec internat, aurait des effets positifs. Toutes nos auditions militent pour éviter une simple « JDC améliorée », étendue à quelques jours, hypothèse coûteuse et inutile. La plupart de nos interlocuteurs ont reconnu l'intérêt d'une expérience vécue en commun.

Le contenu de cette période de regroupement devrait être plus lisible que celui de la JDC, plus solennel, pour devenir un vrai temps fort sollicitant la participation active des jeunes, à défaut de quoi chacun passera ce moment sur son téléphone portable, ce qui réduirait à néant l'expérience du brassage.

Si ce temps de regroupement nous paraît nécessaire pour parvenir aux objectifs recherchés, des questions difficiles à résoudre se posent toutefois.

S'agissant de la durée de cette séquence 2 : si elle est trop courte, le dispositif ne parviendra pas à ses finalités ; mais si elle est trop longue, elle posera des problèmes matériels et nécessitera probablement d'indemniser les jeunes à un âge où ils peuvent être déjà actifs ou ont des études à poursuivre. Une durée supérieure à une ou deux semaines est nécessaire pour que le dispositif fonctionne (un mois pourrait être un compromis, mais complexe à gérer).

S'agissant de l'hébergement : l'internat, nous l'avons dit, paraît indispensable pour parvenir à l'objectif de brassage social. Toutefois, cette option est non seulement très complexe à mettre en œuvre mais elle pose aussi des questions juridiques.

L'article 34 de la constitution dispose en effet que « la loi fixe les règles concernant les sujétions imposées par la Défense nationale aux citoyens en leur personne et en leurs biens ». Le SNU est-il problématique du point de vue des libertés ? Le Premier ministre a indiqué avoir saisi le Conseil d'État sur le point de savoir s'il était nécessaire de réviser la Constitution pour mettre en place le SNU. Nous attendrons bien sûr la réponse du Conseil d'État sur ce point. Mais s'il s'agit de savoir si le SNU a un objectif de défense nationale au sens de l'article 34 de la Constitution, à notre sens la réponse à cette question est non.

Nous avons évoqué les finalités multiples du SNU : brassage social, engagement, etc... aucun de ces objectifs ne relève de la défense nationale.

Dire que le SNU relève de la défense remettrait, du reste, gravement en cause la loi de programmation militaire, et la revue stratégique qui l'a précédée, qui ne couvrent pas – et ne doivent pas couvrir – le SNU.

Quant à l'hypothèse d'une période de regroupement avant 18 ans, elle paraît problématique. Les jeunes ne sont alors pas pleinement « citoyens » au sens de l'article 34 de la constitution. Ils sont placés sous l'autorité parentale. Le rapport des députées rappelle à juste titre que ce n'est pas la scolarisation des jeunes qui est obligatoire mais leur instruction, éventuellement à domicile. Le Conseil constitutionnel défend par ailleurs de manière constante la liberté d'aller et venir.

Enfin se pose la question de l'encadrement : nous ne souhaitons pas que les armées soient sollicitées ; elles n'en ont pas les moyens, ce n'est pas leur mission. Mais à qui faire alors appel, soit pour encadrer, soit pour former des encadrants ? Faut-il constituer une « seconde armée », en faisant appel peut-être à des réservistes, y compris d'anciens militaires, recrutés à cet effet, et spécialement dédiés au SNU ? On parle aussi d'un encadrement par des jeunes issus des grandes écoles civiles ou militaires.

En posant ces questions, nous ne souhaitons pas dire que « c'est impossible » ; ça ne l'est pas, rien ne l'est avec de la volonté et des moyens. Mais nous souhaitons souligner :

- Tout d'abord, que ce projet mérite un vrai débat, et qu'il est maintenant plus que temps de lancer ce débat autrement que dans le huis clos des commissions ministérielles et des conseillers gouvernementaux ;

- Ensuite, que la ligne de crête de la réussite est étroite, avec de nombreux écueils financiers, juridiques, sociétaux... qui nécessiteront une grande vigilance.

- Enfin, nous souhaitons protéger nos armées, déjà à l'étiage, sur-sollicitées, car notre pays a besoin qu'elles puissent se consacrer à 100 % à leurs missions. C'est ce que nous vous proposerons de faire dans la LPM.

La question de la montée en puissance me paraît très importante. L'idée d'une expérimentation est incontournable, peut-être d'abord pendant un an, puis pendant cinq à dix ans, avec un retour d'expérience annuel.

En conclusion, à ces conditions, il n'est pas exclu que le projet de SNU puisse déboucher sur quelque-chose de positif. Nous souhaitons que ce soit le cas mais nous avons un devoir de vigilance.

**M. Christian Cambon, président.** – Je remercie les deux rapporteurs pour leur travail. Comme nous en avons convenu ensemble, l'approche est différente de celle de la commission de la défense de l'Assemblée nationale qui a choisi de construire son propre projet de SNU, y compris en s'intéressant à des domaines ne relevant pas de sa compétence, mais de celle d'autres commissions (affaires culturelles concernant l'Education nationale par exemple), ce que nous n'avons pas souhaité faire. La communication du Sénat, qui intervient avant la publication du rapport du comité Ménaouine, s'apparente à une méthode, les rapporteurs présentant les écueils à éviter et les conditions à respecter : l'adhésion des jeunes (qui auront du mal à renoncer à leur environnement numérique), les modalités d'encadrement, la question de l'hébergement et surtout la nécessité de préserver la loi de programmation militaire et le budget qui lui est consacré. Car même si l'on répartit sur dix mois l'accueil de 700 000 jeunes, ce sont quand même 70 000 qui seraient à prendre en charge chaque mois.

Enfin, un aspect particulièrement important pour le Sénat est l'implication des collectivités territoriales, dont on voit mal comment elles pourraient ne pas être engagées dans le dispositif. Or, elles sont déjà à bout de souffle, écrasées par les charges. Si aucune compensation n'est prévue pour elles, cela ne manquera pas de poser des difficultés.

Pour conclure, nous avons élaboré une méthodologie originale et nous espérons qu'elle aidera le gouvernement dans sa réflexion. Je dois dire que nous avons été très marqués par le fait que les parlementaires n'aient pas été conviés à participer au comité d'experts, malgré l'engagement formel qu'avait pris la ministre des armées devant notre commission.

Les membres du Parlement ont pourtant une grande expérience des questions relatives à la jeunesse.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Bravo aux rapporteurs. En ce qui me concerne, je suis atterrée. Certes, l'idée est belle et généreuse, mais c'est une réponse un peu facile à une situation sociale difficile. La question essentielle, qui avait d'ailleurs été soulevée par nos collègues Jean-Pierre Raffarin et Daniel Reiner dans leur rapport de l'année dernière, est celle du coût, qui sera faramineux. Lorsqu'on nous promet que le SNU n'impactera pas le budget de la défense et la LPM, on se moque de nous. C'est aberrant. Nous n'avons pas les moyens techniques, financiers et juridiques de mener à bien ce projet. Je me souviens qu'au moment de la suspension du service militaire – j'étais alors à l'IHEDN et défavorable à l'abandon de la conscription –, tous les officiers généraux que je côtoyais et qui, eux, souhaitaient la mise en place d'une armée professionnelle, faisaient valoir que si la réforme était adoptée, il ne faudrait pas ensuite chercher à rétablir le service militaire d'une manière ou d'une autre car on n'en aurait pas les moyens. Il y a un décalage considérable entre les annonces, les promesses, les ambitions et la réalité. J'en veux pour preuve la Journée de défense et citoyenneté, un dispositif qui devrait être amélioré au lieu de créer un SNU *ex nihilo*. S'agissant des Français de l'Étranger, alors même que ce rendez-vous (réduit au minimum, soit une demi-journée) était une occasion privilégiée de faire passer des messages sur la France et ses valeurs à nos compatriotes à l'étranger qui sont, dans certains pays, très exposés à l'influence djihadiste, le ministère des affaires étrangères l'a supprimé au motif de faire des économies. Pourtant, cela ne coûtait rien. Ce genre d'usine à gaz m'exaspère !

**M. Gilbert Bouchet.** – Je remercie les deux rapporteurs. En ce qui me concerne, j'ai fait mon service militaire et j'en garde un excellent souvenir, notamment du fait du brassage des populations. Quand Jacques Chirac a annoncé la fin de la conscription, je n'étais pas d'accord. Mais maintenant, il me paraît impossible de revenir en arrière, les casernes ont été vendues, il n'y a plus de logement disponible. La question de l'encadrement se pose aussi. Où va-t-on prendre l'argent pour cela ? On s'est félicité lors de nos récents débats sur la LPM de la progression des moyens alloués à la défense. Il ne faudrait pas que ce projet de SNU vienne annuler cette évolution positive.

**M. Christian Cambon, président.** – Précisons, pour être objectifs, qu'il ne s'agirait pas du rétablissement d'un service militaire, comme on a pu le craindre au départ, mais d'un service national.

**Mme Isabelle Raimond-Pavero.** – Merci pour la qualité de vos interventions. Nous avons compris que les armées se préparaient et que l'enjeu était maintenant de positionner le curseur sur un certain nombre de sujets. Les moyens financiers et humains qui devraient être consacrés à ce projet posent toutefois question. 15 000 à 20 000 personnes seraient nécessaires pour encadrer les 600 000 à 800 000 jeunes concernés chaque année. Le budget minimal à y consacrer serait de 5 milliards d'euros pour l'investissement et entre 2,5 et 3 milliards d'euros par an pour le fonctionnement. Quels seront les ministères concernés par le projet ? Au-delà de la question de la capacité des armées à absorber seules un tel choc, je crains qu'il n'écorne aussi l'image aujourd'hui très attrayante dont elles bénéficient auprès de la jeunesse si le dispositif envisagé prend un caractère obligatoire.

**Mme Sylvie Goy-Chavent.** – Il a été peu question dans vos interventions de la « sélection fine » des appelés et des enjeux de sécurité liés à l'utilisation de sites militaires et à l'encadrement par des militaires. Comment assurer leur protection ? Je soulève ce point en tant que rapporteur de la commission d'enquête sur l'évolution de la menace terroriste.

L'enfer étant pavé de bonnes intentions, ne ferait-on pas mieux de consacrer nos ressources budgétaires à la LMP et à l'Education nationale si l'on veut aider nos jeunes ? Je voudrais également poser cette question au nom de mon collègue Olivier Cadic qui a dû s'absenter : « Les Français de l'étranger seront-ils concernés par le SNU ? Si tel n'est pas le cas, il faudra prendre en considération la possibilité que certains jeunes s'expatrient pour y échapper ».

**M. Alain Cazabonne.** – Je voudrais vous faire part de l'expérience intéressante que Mme Geneviève Darrieussecq, secrétaire d'Etat auprès de la ministre des armées, a menée récemment dans mon département. A Bordeaux, elle s'est prêtée pendant deux heures à un échange sur le SNU avec une soixantaine de jeunes pour recueillir leur avis. Concernant la durée, les jeunes se montraient d'accord pour une durée d'une semaine, mais complètement opposés à une durée longue, faisant valoir les contraintes des études, de l'entrée dans l'emploi ou encore la nécessité de travailler l'été. Beaucoup d'idées intéressantes ont été évoquées, notamment celle d'un service de deux fois quinze jours réparti sur une durée de deux ans. Mais deux points sont revenus constamment : d'une part, le service national doit être court, d'autre part, il doit être utile, qu'il s'agisse de participer à un projet bénéfique à la société ou d'apprendre des rudiments en matière de secourisme ou de sécurité.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Pour ma part, je suis inquiète du flou qui entoure ce projet et j'ai l'impression que ce qui va être proposé dans quelques jours par le comité d'experts reflétera la volonté présidentielle. Je félicite les rapporteurs pour la qualité de leur travail. Je suis d'accord avec l'idée de déposer des amendements dans le projet de LPM pour protéger le budget de la défense. Notre commission étant aussi celle des affaires étrangères, je m'inquiète cependant de savoir quels ministères vont faire les frais de ce projet, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères étant malheureusement souvent la variable d'ajustement. Par ailleurs, il ne faudrait pas que les jeunes Français de l'étranger soient exclus du SNU. Or, on leur a déjà supprimé une demi-journée de JDC. Merci, en tous cas, pour cette présentation réaliste, qui montre bien les obstacles restant à lever. C'est très bien de vouloir faire ce que l'on a dit, mais ce n'est pas obligatoire dans tous les cas de figure.

**M. Gilbert-Luc Devinaz.** – Votre travail confirme les interrogations que soulève le projet de SNU, qu'il s'agisse de la durée, du caractère obligatoire ou non, de l'encadrement, notamment si des mineurs sont concernés, de l'hébergement ... Une indemnité sera-t-elle prévue pour les jeunes ? Devront-ils porter une tenue particulière ? Quels ministères seront concernés ? Quelle sera la gouvernance du projet et quel sera son contenu ? Il faudra éviter que ce SNU retombe dans les travers du service militaire, dont beaucoup étaient dispensés, et qui parfois faisait perdre leur esprit de défense à ceux qui l'accomplissaient. Ce qui me paraît intéressant dans ce projet est, dans le contexte sécuritaire actuel, qu'il contribue à développer la résilience de la population, en la formant et en la sensibilisant aux situations de crise. Cela ne nécessite pas forcément un projet lourd impliquant de l'hébergement, le volontariat étant, à mon sens, l'un des facteurs conditionnant la réussite.

**M. Ladislav Poniatowski.** – Nos deux rapporteurs tiennent ensuite une conférence de presse. Présenterez-vous vos conclusions comme celles de la commission ? Allons-nous voter ? Je m'explique : votre travail comporte une partie prudente et une partie ferme. Or je désapprouve la partie prudente, car vous entrez dans le scénario de la mise en place du SNU. Vous acceptez le choix politique du Président de la République, tout en exposant les difficultés et inconvénients qui s'y rattachent. Je n'accepte pas ce choix politique : je suis hostile au SNU.

S'agissant de la partie ferme, en revanche, j'ai beaucoup apprécié votre excellent travail. Vous avez attiré l'attention sur les coûts exorbitants du projet, vous refusez qu'il se fasse au détriment de nos armées et de notre défense nationale. Vous avez rappelé aussi que les objectifs du SNU n'ont rien de militaire, ce qui est exact.

Je suis donc embarrassé, Monsieur le Président.

**M. Christian Cambon, président.** – Il ne s'agit pas d'un rapport de la commission, mais d'une communication des rapporteurs, effectuée en temps utiles avant les conclusions de la commission dirigée par le général Ménaouine et l'avis du Conseil d'Etat sur le projet constitutionnel. Il était important que le Sénat fasse état de ses réflexions même si – surtout si !- personne n'a encore demandé son avis au Parlement. Mais cette communication n'a pas valeur de rapport et la communication à la presse en tiendra compte.

**M. Ladislas Poniowski.** – Les rapporteurs doivent tenir compte de ce qu'ils ont entendu ce matin. L'hostilité de certains d'entre nous au SNU doit transparaître. Nous parlons d'une seule voix en revanche, s'agissant des difficultés soulevées.

**M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur.** – Je n'ai pas souhaité que l'on remette de rapport aujourd'hui car je désapprouve la méthode de la présidence de la République. Le Parlement est mis à l'écart. Je pense que la commission Ménaouine travaille, en réalité, en temps masqué, directement avec l'Elysée. Je souhaite que notre rapport paraisse postérieurement aux conclusions de la commission Ménaouine. Il était aujourd'hui difficile de s'engager sur des conclusions négatives, alors que les objectifs du Président de la République sont difficilement contestables et que ce projet sera, je le crois, mis en œuvre

**M. Jean-Marie Bockel, rapporteur.** – Nous communiquons aujourd'hui avec le sentiment que c'était le seul moment où nous pouvions avoir une expression avant que tout ne soit bouclé. Nous avons d'abord pensé attendre le rapport de la commission Ménaouine avant de publier nos propres conclusions, puis nous avons compris que tout risquait d'aller très vite. Nous n'avons pas souhaité vivre ce qu'ont vécu nos collègues députées, qui ont vu leur expression phagocytée par une expression présidentielle simultanée. Nous nous exprimerons donc aujourd'hui mais en prenant évidemment en compte nos échanges.

**M. Christian Cambon, président.** – Nous serons amenés à voter ultérieurement lorsque nous présenterons, au nom de la commission, un amendement prévoyant que le service national universel ne puisse être financé par la LPM. Un amendement identique, présenté à l'Assemblée nationale, n'a pas été adopté. C'est un signe d'inquiétude... nous vous présenterons donc cet amendement, ce qui nous donnera l'occasion de nous exprimer lors de l'examen de la LPM.

Cet amendement est essentiel : son adoption fermerait un certain nombre de portes et viendrait protéger le budget des armées, ce qui est au cœur de nos préoccupations.

**M. Yannick Vaugrenard.** – Je soutiens la méthode des rapporteurs. Vous vous placez dans l'hypothèse où il y aurait un SNU, ce qui pour moi ne pose aucun problème politique. Il me semble logique que notre commission puisse alerter sur les dangers et les risques de cette hypothèse. J'ai bien noté dans vos conclusions que ce projet pouvait avoir des aspects positifs.

Il faut rappeler les circonstances de l'annonce du Président de la République : après les attentats, dans un certain nombre d'établissements scolaires, des jeunes ont refusé la minute de silence. Toute la population française n'était pas spontanément représentée dans les manifestations qui ont suivi. Chacun a considéré alors qu'il fallait agir pour permettre aux jeunes de prendre conscience qu'ils font partie d'une nation avec des valeurs. Cette action passe par l'éducation, bien sûr, mais peut-être aussi par une forme de service national. Je n'ai pas d'opposition majeure à cette ambition, qui doit être tempérée par le réalisme, comme nos rapporteurs l'ont bien montré.

Néanmoins, il me semble qu'il faut d'abord évaluer les dispositifs existants, notamment le service civique, pour éventuellement les renforcer, puis prévoir une phase d'expérimentation et en évaluer attentivement les résultats.

**M. Christian Cambon, président.** – C'est toute la difficulté, en effet : au départ, tout le monde a bien conscience qu'un problème social est posé. Nous voyons bien la difficulté de faire comprendre à ces jeunes générations qu'elles sont citoyennes et qu'elles ont des responsabilités.

Mais si nous nous saisissons de ce problème en amont, c'est pour alerter le Gouvernement qui semble se précipiter, s'appuyant sur une commission dont la composition est discutable et excluant le Parlement de sa réflexion.

**M. Philippe Paul.** – Je suis d'accord avec Ladislas Poniatowski. Je ne vois pas l'intérêt du SNU. Nous devons veiller au message du Sénat : un certain nombre de personnes attendent maintenant le retour d'un service militaire, c'est-à-dire d'une forme de fermeté pour contrer la violence de la société et lutter contre le décrochage de certains jeunes. Là où la société, l'école et les parents ont démissionné, certains regrettent l'abandon du service militaire. Mais ce n'est pas vers un retour de ce service militaire que l'on se dirige car les armées n'en veulent pas, le coût en serait exorbitant et la faisabilité en est même incertaine. Cette annonce m'inquiète. C'est une mesure populiste.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Votre conférence de presse est très importante. Nous sommes dans un moment politique, avec la perspective d'une réforme constitutionnelle qui remet en question le rôle du Parlement. Le travail sérieux et de qualité que vous avez réalisé témoigne de ce que peut être le rôle du Parlement. Il montre ce que nous devons faire et comment nous exerçons notre rôle de contrôle de l'exécutif.

**M. Jean-Marc Todeschini, rapporteur.** – Nous ne pouvions pas nous inscrire dans une position de principe. Nous avons travaillé, avec Jean-Marie Bockel, en parfaite harmonie, procédant à de nombreuses auditions. Sur les problèmes de financement, nous n'avons pas de solution ; en tant que commission des affaires étrangères et de la défense, nous nous préoccupons de protéger le budget des armées. Pour le reste, lorsque nous avons rencontré la Secrétaire d'État, elle attendait les arbitrages présidentiels. Le Major général des armées a refusé de nous rencontrer. Il ne se sentait pas autorisé à parler. Je ne manquerai pas de dire ce que j'en pense. Nous sommes parlementaires, anciens ministres ; nous savons nous taire. Cette attitude vis-à-vis du Parlement est scandaleuse. Mais de nombreux autres interlocuteurs ont joué le jeu et parlé librement.

La phase 2 nécessitera d'importants financements. Quant à la phase 3, celle de l'engagement, différents dispositifs existent. Les jeunes peuvent s'engager s'ils le souhaitent. Nous n'avons pas besoin là du service national universel. Nous pensons que le volontariat est

essentiel : si les jeunes ne sont pas volontaires sur un projet, cela ne marchera pas. Rendre cette phase 3 obligatoire serait une erreur : tous les sondages sont aujourd'hui favorables au SNU, mais les associations de jeunes sont défavorables à l'obligation. Il faut être très prudent. Par ailleurs, il ne faut pas fragmenter cette phase 3. Hormis le cas particulier de la réserve, tous nos interlocuteurs nous ont interpellés sur l'impossibilité de morceler les projets. On ne pourra pas réduire le service civique à quelques semaines : il ne fonctionnerait plus. Enfin, ces projets ne doivent pas être menés individuellement, mais à plusieurs, dans le cadre d'un brassage.

Le Gouvernement sera obligé d'amender la réforme constitutionnelle. Comment pourrait-on sinon rendre obligatoire un service national universel qui n'est pas militaire ?

**M. Jean-Marie Bockel, rapporteur.** – Un esprit de souplesse sera nécessaire pour ne pas mettre à mal des dispositifs tels que le service civique, qui sont déjà massifs. Tous les échos que nous en avons sont positifs. Mais le service civique est fondé sur le volontariat.

La qualité des échanges que nous pouvons avoir au Sénat est reconnue. Nous savons faire preuve de discrétion. Beaucoup d'interlocuteurs se sont exprimés très librement et de façon éclairante devant nous. L'exécutif ne nous a pas demandé notre avis, mais il aurait dû le faire et nous allons le lui donner.

Sur la question du coût, il faudrait se donner vraiment le temps de l'expérimentation, sur un nombre limité de personnes, pour en tirer des enseignements et imaginer ensuite une montée en puissance très progressive, afin de trouver le temps de dégager des moyens. Trouver des financements sera plus facile une fois que le dispositif aura prouvé sa pertinence ou aura pu être ajusté. Nous devons, en tout état de cause, prendre en compte la détermination du Président de la République sur cette question et apporter notre regard pour essayer d'éviter le crash.

La question de l'impact sur la jeunesse est majeure. Nous ne devons pas passer à côté et avoir à l'esprit ce qui pourrait marcher et ce qui est susceptible d'échouer.

Le sujet du filtrage est aussi essentiel. Nous avons travaillé, dans le cadre de la délégation aux collectivités territoriales, sur la prévention de la radicalisation du point de vue des territoires. On ne peut pas ne pas avoir à l'esprit ce sujet.

La question de l'inclusion des Français de l'étranger dans le dispositif, et celle du risque de fuite vers l'étranger sont de vraies questions. Il faudra prendre ce point en considération.

S'agissant des ministères susceptibles d'être impactés, il me semble que c'est surtout le ministère de l'Éducation nationale qui pourrait également l'être. Nous avons d'ailleurs auditionné ses représentants.

Nos expériences respectives du service militaire ne doivent pas fausser notre jugement. Nous ne sommes plus dans le monde d'avant. Nous devons raisonner à partir du monde d'aujourd'hui. Le Président de la République doit aussi avoir ce point à l'esprit.

Si le projet n'avait aucun sens, notre travail serait plus facile... mais il touche à des sujets importants pour nos concitoyens : le brassage, la cohésion, les valeurs. C'est pourquoi un travail approfondi était nécessaire.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Vous vous êtes prononcés pour le volontariat, ce qui va complètement contre l'esprit de ce service national universel. Or si l'idée peut être intéressante pour remettre des jeunes dans le droit chemin, elle n'a aucun intérêt dans un contexte de volontariat.

**M. Christian Cambon, président.** – Je vous remercie de ce riche débat. Il était important que nous prenions le temps d'avoir ce débat essentiel.

*La réunion est close à 12 h 15.*

**Mercredi 16 mai 2018**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures*

### **Projet de loi de programmation militaire 2019-2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense -. Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Christian Cambon.** – Mes chers collègues, je me limiterai à quelques observations générales, avant de laisser la parole aux rapporteurs délégués, que je tiens vraiment à remercier, car chacun a beaucoup auditionné et travaillé ces dernières semaines.

Notre commission attendait avec impatience cette loi de programmation militaire. Nous en avons même fixé le cahier des charges, en mai 2017, dans le fameux rapport « 2% du PIB pour la défense ». C'est donc en toute liberté, et éclairés par nos précédents travaux, que nous allons nous prononcer ce matin.

Il y a deux façons d'analyser cette loi, selon que l'on regarde le verre à moitié plein ou le verre à moitié vide.

Si l'on regarde le verre à moitié plein, c'est la fin de l'érosion des moyens des armées, des régiments qui ferment, des dizaines de milliers d'emplois supprimés, la fin de décennies d'éreintement, faites de sous-investissement et de sur-engagement. C'est la remontée en puissance qui s'amorce. Inutile de dire combien elle était indispensable, comme l'a bien montré la revue stratégique. La loi affiche la volonté de réparer le passé, de préparer l'avenir, tout en améliorant les conditions de vie des soldats et des familles.

Je le dis d'emblée : c'est pour ces raisons que je vous proposerai de voter ce texte, après l'avoir amélioré par nos amendements.

Si l'on regarde le verre à moitié vide, la prise en compte des besoins des armées n'est que partielle. La crédibilité de la trajectoire est douteuse, les 2/3 de l'effort financier pesant sur le dernier tiers de la programmation, avec des marches quasi infranchissables de 3 mds d'euros de hausse par an, après 2022, au moment où il faudra aussi renouveler les sous-marins nucléaires lanceurs d'engin. La première marche a été ratée puisque 2018, entre annulations de crédits et mise sous enveloppe des OPEX, a finalement été une année « blanche ».

Ce projet de loi comporte d'autres faiblesses :

Nous n'avons pas pu obtenir le détail précis année par année des livraisons d'équipements, des répartitions détaillées des crédits d'études amont, non plus que de la remontée des taux d'entraînement anormalement bas ; le Parlement doit se contenter d'indicateurs globaux en 2025 et 2030. C'est inquiétant et surtout insuffisant pour nous permettre d'asseoir un contrôle parlementaire vigilant sur l'exécution. Car c'est à sa bonne exécution que nous jugerons *in fine* cette LPM ! Et le rôle du Parlement est bien évidemment essentiel en la matière.

J'ajoute que la modernisation des équipements, le comblement des lacunes capacitaires et du déficit d'entraînement ne seront que très progressifs. Les recrutements seront assez limités et concentrés sur la fin de la période. Le fameux volet « à hauteur d'homme » sur la condition du personnel, est finalement modeste, avec très peu d'effort sur des services de soutien pourtant exsangues. Il faudra donc gérer l'attente qu'aura fait naître une communication très optimiste de la part du gouvernement sur cette LPM. Rien ne serait pire que de décevoir !

Les objectifs politiques de cette LPM sont ambitieux : garder un modèle complet d'armée, agir en autonomie, pouvoir entrer en premier, intégrer l'innovation. Leur réalisation repose toutefois sur des coopérations européennes. Or, c'est un pari ! On ne peut être que très prudent, voire inquiet. Notre partenaire traditionnel (le Royaume-Uni) est affaibli et marginalisé par le *Brexit* ; le partenariat avec l'Allemagne repose aujourd'hui plus sur une affirmation politique que sur une réalité, pour plusieurs raisons :

- La seule armée européenne comparable à l'armée française est celle du Royaume-Uni, par son format, par sa culture militaire de projection et d'engagement au sol, par le caractère structurant de la dissuasion nucléaire ;
- Sur le plan doctrinal et politique, l'approche allemande est très différente de la nôtre. On le voit bien avec la question cruciale des restrictions à l'exportation ; ou avec l'armement des drones ; ou encore avec nos différences de conception sur l'artillerie du futur.

Ainsi, la LPM fait le pari d'un développement franco-allemand du futur avion de combat européen, le *SCAF*. Quand on regarde la position allemande sur le raid en Syrie, quand on sait que cet avion devra pouvoir emporter des charges nucléaires, on a des doutes légitimes sur une coopération industrielle qui ne serait pas portée par une vision politique partagée. Bien sûr notre commission va y travailler : notre réunion franco-allemande est fixée à la rentrée parlementaire d'octobre. Mais enfin, il reste du chemin.

Nos rapporteurs vous présenteront des amendements avec 5 priorités :

- Sanctuariser les crédits de la LPM : en traçant une ligne de séparation claire d'avec le SNU ; en neutralisant le mécanisme malthusien de limitation des « restes à payer » ; en sécurisant le retour à la défense de ses recettes immobilières ;
- Prévoir un volet « logement » pour nos soldats, la LPM n'en comportant pas ;
- Affirmer le contrôle du Parlement : en renforçant les outils de suivi de l'exécution de la LPM et en raffermissant les pouvoirs de la délégation au renseignement ;

- Rendre plus agiles les processus d'acquisition pour une diffusion plus rapide et moins chère de l'innovation, de plus en plus issue du civil ; et repenser un cadre juridique parfois éloigné des besoins des forces armées et des réalités industrielles ;

- préserver les droits des pensionnés dans le contexte de la réforme du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

Maintenant, la parole est aux rapporteurs !

**M. Cédric Perrin.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, avec Hélène Conway-Mouret, nous avons examiné ces dernières semaines les aspects de ce projet de LPM qui se rattachent au programme 146 et à l'équipement des forces.

Il faut le reconnaître, notre travail sur le texte nous conduit à la plus grande prudence, pour ne pas dire à une certaine préoccupation.

Certes, pour la première fois depuis 30 ans, les crédits de la défense vont prendre une trajectoire ascendante jusqu'en 2025. Il faut le reconnaître, et les nombreuses auditions d'industriels que nous avons menées nous ont permis de mesurer le soulagement de la BITD à l'idée d'une fin de l'érosion des moyens de la défense.

Mais enfin, nous sommes loin, malheureusement, des perspectives que le rapport de notre commission « 2% du PIB pour la défense » avaient proposées. En effet, au lieu d'une progression régulière, l'essentiel de l'effort (57 %) portera sur les années 2023 à 2025. La progression des crédits de la mission « Défense » serait en effet de 1,7 Md€ de 2019 à 2022, puis de 3 Mds€ à partir de 2023. Est-ce crédible ? On peut avoir de sérieux doutes. Mais ce sera la responsabilité du Gouvernement d'atteindre ces objectifs, ou du moins d'en avoir pris le chemin avant les élections de 2022.

Notre responsabilité à nous sera d'être très vigilants sur l'exécution de cette LPM, quelles que soient les déceptions dont elle peut aussi être porteuse, en plus des grands espoirs que des annonces ont fait naître.

Alors, concrètement, que prévoit cette LPM en matière d'équipement ? Nous prendrons naturellement la voie de la modernisation des matériels, par exemple avec le programme Scorpion ou avec la livraison des *A330 MRTT*. Mais l'essentiel se déroulera dans la seconde phase de la LPM après 2022, sur laquelle pèsent les plus grandes incertitudes budgétaires, comme nous le savons.

Sur le programme Scorpion, par exemple, il faut mettre en regard le fait que, d'un côté, les *Griffon* n'arriveront réellement qu'à partir de 2019, et les 4 premiers *Jaguar* ne seront livrés qu'en 2020 ; et que de l'autre côté, la plupart des VAB, dont l'usure est connue, resteront en service encore des années.

Le Gouvernement a fait une présentation habile du programme Scorpion. Mais la réalité concrète est qu'en 2025, dans le meilleur des cas, 58 % des VAB actuels seront encore en service !

A côté de ça, on trouve certaines impasses lourdes : c'est le cas des hélicoptères interarmes léger (HIL), par exemple, qui sont repoussés à la LPM suivante : on revient donc sur les annonces de mars 2017. Du coup, la Marine devra louer des hélicoptères pour remplacer les *Alouettes III*. La déception est là aussi pour les drones de la marine (SDAM).

Pour ce qui est du drone MALE européen, il faudra attendre... 2025, la dernière année de la LPM.

Quant à la question difficile des patrouilleurs, elle n'est pas vraiment résolue, puisque ce qui est proposé est d'avancer la résorption du trou capacitaire à 2024 en outre-mer (au vu notamment de l'expérience de l'ouragan Irma) au lieu de 2030. En métropole, la réduction capacitaire ne serait comblée que dans 12 ans, en 2030...

Alors, quelle attitude adopter face à ce bilan assez mitigé du projet de loi ? Eh bien, nous avons travaillé dans trois directions, qui nous amèneront à vous présenter plusieurs amendements :

- Sécuriser, autant que faire se peut, les crédits de la défense, que ce soit dans l'impact du surcoût des OPEX (Hélène Conway-Mouret y reviendra) ou du coût des facteurs, notamment les carburants ;
- Définir des outils de contrôle et de suivi pour nous permettre, au cours de la programmation, de savoir si les promesses du Gouvernement sont en voie d'être tenues, et de pouvoir en débattre avec lui si ce n'est pas le cas. A ce titre, nous vous présenterons des amendements assez ambitieux, qui seront peut-être jugés excessifs par le Gouvernement, mais qui nous semblent important pour donner au Parlement des moyens efficaces et simples d'accéder à l'information. C'est d'autant plus important qu'en réalité tout va se jouer en 2021, au moment de l'actualisation. En effet, peu de matériels auront été livrés d'ici-là et c'est à ce moment qu'il faudra confirmer la trajectoire, et faire de cette LPM une vraie loi de remontée en puissance ;
- Commencer à défricher le lourd dossier des processus d'acquisitions, qui manquent terriblement d'agilité et parfois, de pragmatisme, que ce soit à travers de longues procédures de qualifications de matériels déjà utilisés par nos partenaires, ou au travers d'une approche très conservatrice des marchés publics de défense et de sécurité. Nous ne résoudrons pas tous les problèmes sur ce point, mais nous voulons déjà entamer la discussion avec le Gouvernement, autour d'une proposition concrète.

Avant de céder la parole à Hélène Conway-Mouret, j'évoquerai brièvement deux dispositifs prévus par le texte et qui viennent améliorer le cadre juridique de nos forces.

L'article 23 répond à une forte demande de nos militaires engagés en OPEX, en particulier au Sahel où ils sont confrontés à des ennemis mal identifiés qui mènent des actions imprévisibles et meurtrières, à l'exemple des explosions d'engins explosifs improvisés. En réponse à cette problématique, le texte de l'article 23 crée une nouvelle possibilité d'effectuer des relevés d'empreintes et des prélèvements biologiques sur des personnes « *dont il existe des raisons précises et sérieuses de penser qu'elles présentent une menace pour la sécurité des forces ou des populations civiles* ». Concrètement, il s'agit par exemple d'identifier des personnes se trouvant à proximité d'une explosion ou qui suivent et espionnent un convoi militaire.

Je souligne que seuls les prélèvements salivaires seront autorisés, à l'exclusion des prélèvements sanguins, et qu'en outre, les personnes concernées devront être informées des motifs et finalités de ces opérations. Enfin, d'autres garanties importantes sur un plan

concret ont vocation à être intégrées aux « règles opérationnelles d'engagement » qui préciseront les cas dans lesquels il est souhaitable d'utiliser cette nouvelle faculté. Ce dispositif, très utile pour nos armées, et très attendu notamment par Barkhane, est donc bien encadré et nous vous proposons de l'adopter.

Quant à l'article 21, il permettra, par l'application des règles du SOFA OTAN, de simplifier tous les exercices bilatéraux menés sur notre territoire avec nos alliés.

Je vous remercie.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, les perspectives de cette LPM marquent un progrès, mais nous sommes loin du bouleversement radical que les premières déclarations du Gouvernement pouvaient laisser attendre, et ceci essentiellement pour trois raisons :

- Tout d'abord, cette LPM s'inscrit en réalité dans le prolongement du virage amorcé dès 2015, qui a consisté à stopper la chute des moyens et des effectifs. On le voit aussi dans le fait que beaucoup de programmes essentiels, comme Scorpion, n'évolueront en réalité, pendant plusieurs années, pas fondamentalement différemment de ce qui était prévu (Cédric Perrin a montré comment les réductions de trous capacitaires étaient plus modestes qu'espéré) ;
- La deuxième raison, ce sont les zones de flou dans lesquelles les difficultés pourraient apparaître. Je prendrai en particulier l'exemple du financement des OPEX. Vous le savez, la LPM prévoit de poursuivre la budgétisation progressive dans les crédits de la mission « Défense » du coût des OPEX. Au-delà de la provision inscrite, le surcoût sera financé par la solidarité interministérielle. Or l'expérience a montré que cette solidarité interministérielle pèse surtout, en réalité, sur un ministère : celui des armées ! Il faut donc prévoir une clause prémunissant les crédits de la défense et rétablissant une réelle solidarité interministérielle : nous vous présenterons un amendement en ce sens.

En outre, le calcul du coût des OPEX peut être amélioré, notamment pour intégrer les coûts indirects qui résulte de l'usure prématurée des matériels, dont nous savons qu'ils sont sur-sollicités dans les OPEX : nous aurons également un amendement sur ce point ;

- La troisième raison qui fait que cette LPM ne constitue pas, en elle-même, le tournant fondamental annoncé, c'est que cette programmation repose sur des paris :
  - Le pari financier, tout d'abord : en gros, le Gouvernement présente sa trajectoire pour 2019-2021 ; pour 2022-2023, la copie sera revue en fonction de la situation économique, dans le cadre de la clause de revoiture prévue à l'article 6 du texte ; et pour 2024-2025, il y a une perspective de poursuivre sur la même lancée, mais plus hypothétique encore. Nous avons donc, en quelque sorte, 3 LPM en une, de moins en moins assurées au fur et à mesure qu'on s'éloigne dans le temps. Or la communication du Gouvernement en termes d'équipement des forces repose bien sur des objectifs théoriques en 2025 ;

- Second pari : celui des coopérations européennes. Celles-ci existent bien sûr déjà, mais la LPM explique qu'elles seront renforcées, et surtout qu'elles seront la solution à la rareté des crédits. L'idée paraît bien sûr séduisante. Mais il ne faut pas oublier que le succès n'est pas toujours au rendez-vous. A ce titre, je vous invite, mes chers collègues, à prendre connaissance du très récent rapport public thématique de la Cour des Comptes sur la coopération européenne en matière d'armement. Ce rapport, outre le fait qu'il offre une présentation claire des enjeux, rappelle aussi les nombreux écueils que la coopération européenne devrait éviter : il s'agit en particulier de fonder ces coopérations sur des négociations politiques claires et détaillées dès le départ, pour éviter de devoir renégocier en permanence de nombreux aspects des programmes, notamment le calendrier, les spécifications et la répartition des tâches.

Je souhaite développer ce point, car il nous paraît, au terme des auditions que nous avons menées, tout à fait fondamental : l'Exécutif ne ménage pas sa peine pour relancer la coopération européenne en matière d'armement. *De facto*, cette relance prend essentiellement la forme d'un rapprochement avec l'Allemagne, symbolisé il y a 15 jours par l'accord franco-allemand sur le Système de combat aérien du futur (SCAF). Certes, depuis le Brexit, nos coopérations capacitaires avec le Royaume-Uni n'ont plus le même dynamisme.

A l'inverse, l'Allemagne opère en ce moment une remontée en puissance militaire, symbolisée par son activisme en matière d'exportations de sous-marins, ou par les succès à l'export de ses matériels roulants. Mais, comme l'a dit notre président, la culture militaire et les objectifs de l'Allemagne restent très différents de ceux de la France. La coopération avec l'Allemagne pourra-t-elle être équilibrée sur le plan industriel, c'est-à-dire garantissant tout à la fois :

- La préservation de nos intérêts, et à ce titre, la question du partage des technologies doit être examinée avec attention ;
- La préservation de notre autonomie industrielle ;
- La définition d'objectifs communs, surtout en matière d'exportation des matériels, où l'accord de coalition allemand nous incite à la prudence ;
- La promotion de l'Europe de la défense dans la conception française, c'est-à-dire dépassant les égoïsmes nationaux qui aboutissent à l'exigence sourcilleuse du « retour géographique » (chaque pays voulant obtenir une partie du développement et de la production, en contrepartie de son engagement financier, quitte à ce que cette répartition ne corresponde pas à la réalité des compétences et se fasse donc au détriment de l'efficacité). C'est un des dangers bien soulignés par le rapport de la Cour des Comptes.

En conclusion, je dirais que ce texte contient certains aspects positifs, mais qu'il renvoie chacun à ses responsabilités : au Gouvernement, la responsabilité de tenir cette trajectoire de remontée en puissance qui pose question ; et au Parlement de s'assurer, par un suivi continu, que nous restons bien sur cette trajectoire.

Je vous remercie

**M. Joël Guerriau.** – Mes chers collègues, en tant que rapporteur du programme 212, je commencerai par aborder le volet « ressources humaines ».

S'agissant des effectifs, la LPM s'inscrit dans le mouvement de hausse décidé à la suite des attentats de 2015 pour permettre la remontée en puissance de nos forces armées. Elle prévoit une augmentation nette de 6 000 équivalents temps plein (ETP) sur la programmation, ce qui met fin à dix ans de très forte attrition des effectifs puisque le ministère aura perdu 50 000 emplois sur la période 2008-2019, un effort considérable et sans comparaison dans les autres ministères.

Les priorités pour l'affectation de ces renforts sont connues : renseignement (+1 500 emplois), cyberdéfense (+1 500), sécurité-protection (+750), soutien aux exportations (+400), le solde (1 850) étant destiné aux unités opérationnelles et à leur environnement. Cette évolution globalement favorable appelle à mon sens trois réserves :

- les soutiens interarmées ne bénéficieront pas (ou très peu) de marges de manœuvre et devront poursuivre leurs restructurations alors qu'ils ont été très éprouvés par les déflations d'effectifs des dix dernières années ;

- l'effort de créations nettes de postes est inégalement réparti dans le temps, les  $\frac{3}{4}$  (4 000 sur les 6 000) devant intervenir entre 2023 et 2025, avec tous les doutes que cela implique sur la réalisation de cet objectif. Il s'agit donc en partie d'une hausse « en trompe-l'œil » ;

- enfin, comme l'ont souligné nos collègues Jean-Marie Bockel et Jean-Marc Todeschini dans leurs récents travaux, il y a l'épée de Damoclès du SNU, qui pourrait annuler toutes les évolutions positives si ce projet devait impliquer un encadrement militaire pour toute une classe d'âge. Pour s'en prémunir, nous vous présenterons un amendement à l'article 5 sur les effectifs, qui est de coordination avec celui présenté à l'article 3 par MM. Bockel et Todeschini sur la programmation financière.

Pour le reste, la LPM et son rapport annexé prennent en compte les différents enjeux d'une « manœuvre RH » toujours aussi complexe. Une attention particulière est accordée au recrutement et à la fidélisation, problématiques qui, au fil des auditions, nous sont devenues familières. Pour faire face aux difficultés rencontrées dans certains métiers et certaines régions, l'article 16 du projet de loi tend ainsi à élargir, à titre expérimental, les possibilités de recrutement de fonctionnaires sans concours et de contractuels. Dans la mesure où ce recours reste encadré, nous y sommes favorables et proposerons un amendement visant à assouplir le dispositif. Nous reviendrons en revanche sur une mesure adoptée par l'Assemblée nationale qui nous semble aller au-delà de ce qui est nécessaire.

Un autre enjeu RH est le maintien d'un flux de départs suffisant pour permettre le recrutement de personnels jeunes ou dotés de compétences adaptées aux nouveaux besoins. Pour ce faire les leviers d'incitation au départ (pécule, promotion fonctionnelle, indemnité de départ volontaire...) doivent être maintenus. Ils feront l'objet d'une ordonnance, le gouvernement souhaitant attendre les résultats d'une évaluation en cours pour les pérenniser. Nous serons, bien sûr, attentifs à ce que l'ordonnance soit prise dans les délais impartis car de nombreuses décisions individuelles des personnels de la défense en dépendent.

Enfin, l'accent est mis sur la reconversion, indispensable à l'accompagnement des militaires dans leur transition vers l'emploi civil après une carrière par nature courte. A ce

sujet, le projet de loi prévoit notamment une rénovation par ordonnance des procédures de reclassement des militaires dans la fonction publique.

Je vais également aborder brièvement la question du code des pensions militaires d'invalidité.

Le ministère de la défense a conduit, en concertation avec les associations du monde combattant, un travail de refonte du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre qui s'est traduit par la rédaction d'une ordonnance publiée le 28 décembre 2015. Dans ce cadre, les associations avaient obtenu une amélioration de la procédure contentieuse devant les tribunaux des pensions. Or le Gouvernement a finalement décidé le transfert de ce contentieux aux juridictions administratives, ce qui a causé un certain émoi.

Quelle est, objectivement, la situation ? Tout le monde est d'accord pour constater que le système actuel fonctionne très mal, avec notamment un délai de jugement très excessif. Mais la nécessité de réformer le système ne doit pas conduire à abandonner le principe énoncé solennellement au premier article du code des pensions militaires d'invalidité : « La République française, reconnaissante envers les combattants et victimes de guerre qui ont assuré le salut de la patrie, s'incline devant eux et devant leurs familles. »

C'est pourquoi nous vous proposerons des amendements visant à préserver cette singularité du droit à réparation prévu par le code des pensions. Avec cette volonté d'amélioration, nous sommes sur la même ligne que les associations, qui sont désormais d'accord entre elles pour améliorer et accompagner de manière très vigilante la réforme en cours, plutôt que d'en remettre en cause le principe même. C'est dire qu'au-delà de ce rendez-vous législatif, il nous faudra rester vigilants sur les phases ultérieures, car beaucoup dépendra des décrets qui seront pris dans les prochains mois. Nous en parlerons de façon plus approfondie lors de la présentation des amendements.

Enfin, je terminerai par quelques mots sur le volet « immobilier » de cette LPM qui nous paraît notoirement insuffisant.

J'évoquerai ici la question des recettes de cessions et autres produits immobiliers du ministère. Vous savez que cette LPM poursuit un objectif de « sincérisation », qui doit être approuvé. Elle ne repose donc pas, et c'est heureux, sur des recettes exceptionnelles aléatoires. Toutefois cela ne signifie pas que le ministère des armées doive être privé de ce type de recettes. Les produits de cessions immobilières attendus sur la période 2019-2025 sont très importants : environ 500 millions d'euros. La dynamisation des redevances et recettes locatives représente également un potentiel considérable.

Nous vous proposerons à ce sujet plusieurs amendements, notamment un amendement à l'article 3, afin de sécuriser le retour au ministère des armées de l'intégralité de ses produits immobiliers.

Nous vous proposerons également des aménagements à la décote dite « Duflot » qui entraîne des pertes de recettes considérables pour le ministère des armées. Cette décote peut aller jusqu'à 100 % de la valeur vénale des terrains cédés, destinés à la réalisation de logements sociaux. Nous l'avons limitée à 30 %, lors de l'actualisation de la précédente LPM. Mais le compromis que nous avons trouvé en CMP avec l'Assemblée a été abrogé dans la loi de finances qui a suivi. Nous le regrettons.

Le mécanisme de décote a déjà entraîné un manque à gagner pour la défense de 25 millions d'euros, auxquels il faut ajouter 50 millions d'euros de pertes de recettes prévisibles, dans le cadre de la cession en cours de l'îlot Saint-Germain. Si l'on y ajoute la moins-value née de la vente de l'Hôtel de l'Artillerie de gré à gré à Sciences po (évaluée à au moins 30 millions d'euros), ce sont déjà 105 millions d'euros qui ont été perdus, au total, pour la défense. Et la cession du Val de Grâce pourrait accroître ce manque à gagner.

Il est temps de cesser de brader ainsi le patrimoine du ministère des armées, alors que le contexte a changé, et que les besoins sont considérables.

Je laisse à présent la parole à Gilbert Roger.

**M. Gilbert Roger.** – Mes chers collègues, pour compléter les propos de mon collègue sur le volet RH, je voudrais dire quelques mots des dispositions prévues par le projet de loi pour améliorer la situation des personnels.

Il comporte, tout d'abord, des mesures visant à faciliter l'accès des militaires blessés au congé du blessé et, pour ceux qui font le choix de quitter l'institution, au congé de reconversion.

Rien n'est prévu dans le texte concernant les associations professionnelles nationales de militaires (APNM) et le dispositif de concertation, qui nous avaient particulièrement mobilisés en 2015. Tout cela monte gentiment en puissance. L'Assemblée nationale a introduit dans le projet de loi une garantie consistant à interdire toute mention d'appartenance d'un militaire à une APNM dans son dossier administratif, à laquelle nous ne voyons pas d'objection.

Enfin, le projet de loi comporte des mesures plus particulièrement destinées aux familles de militaires, comme le rétablissement de la possibilité pour les conjoints n'exerçant pas d'activité professionnelle de s'affilier à la caisse nationale de sécurité sociale des militaires, ce qui leur épargne des formalités administratives lors des mutations, ou encore l'attribution d'une bonification de retraite pour les militaires ayant élevé un enfant lourdement handicapé, au même titre que les fonctionnaires. Nous sommes, à cet égard, très attentifs au respect de l'équité entre les fonctionnaires et les militaires et vous proposerons un amendement au rapport annexé tendant à préciser que la transposition aux militaires des mesures indiciaires ou indemnitaires affectant la rémunération des fonctionnaires civils doit intervenir sans délai. Ceci pour éviter tout décrochage.

Quelques mots à présent sur l'article 18. Il tire les conséquences de la décision QPC du 28 novembre 2014 du Conseil constitutionnel, qui a déclaré inconstitutionnelle l'incompatibilité absolue prévue par le code électoral entre les fonctions de militaire et le mandat de conseiller municipal. Le Conseil exige une conciliation entre le droit à exercer un mandat électif, la liberté du choix de l'électeur et l'indépendance de l'élus contre les risques de confusion ou de conflits d'intérêts, et la libre disposition de la force armée. Il s'agit en même temps de préserver la neutralité politique de l'armée, à laquelle nous sommes tous attachés. Afin d'assurer cette conciliation, le texte issu de l'Assemblée nationale prévoit que les militaires pourront être élus conseillers municipaux, mais non maires ni adjoints, dans les communes de moins de 9 000 habitants. Le Gouvernement avait fixé ce seuil à 3 500 habitants, l'Assemblée nationale l'a élevé à 9 000, ce qui correspond à la limite au-dessus de laquelle tous les conseillers municipaux sont électeurs aux élections sénatoriales, ce qui d'après l'Assemblée entraînait une certaine « politisation ». En outre, les députés ont

ouvert aux militaires l'accès aux fonctions de conseiller communautaire dans les EPCI à fiscalité propre de moins de 15 000 habitants, sans possibilité d'élection au bureau. Nous aurons à discuter de ce plafond à propos d'un amendement de M. Grand que je vous proposerai d'adopter.

Le texte que nous examinons fixe ainsi des seuils qui nous semblent assurer une conciliation équilibrée des différents principes en présence. Il souffre néanmoins d'une lacune : qu'en est-il en de la possibilité pour un militaire d'être élu à une fonction exécutive dans un syndicat mixte, parfois doté de responsabilités importantes ? Ce ne serait pas cohérent avec le reste du texte. Nous vous proposerons donc un amendement sur ce point.

J'en viens, pour terminer, au volet immobilier de cette LPM.

Le premier axe de l'« Ambition 2030 », déclinée par la LPM, est relatif à l'amélioration des conditions d'exercice du métier militaire, avec une attention portée, en particulier, aux conditions de vie et de travail du personnel et des familles.

Or que trouve-t-on à ce sujet dans la LPM, au-delà des déclarations d'intention ? Assez peu d'éléments concrets. Un plan est annoncé en faveur des lycées militaires, mais les engagements, pour le reste, sont vagues.

Le redressement de la fonction « infrastructure » est pourtant urgent. D'importants investissements sont indispensables pour transformer en profondeur l'environnement de vie des soldats. Je n'ai pas besoin d'argumenter ce point : nous avons tous pu constater la vétusté, voire le délabrement de nombreuses installations, lors de nos déplacements sur le terrain.

À cet égard, l'introduction du « wifi gratuit en garnison », annoncée par la ministre lors de la présentation du plan Familles le 31 octobre 2017, ne saurait nous satisfaire à lui seul...

Il est regrettable que la LPM, ou du moins son rapport annexé, ne comporte pas de chiffrage, et n'explicite pas davantage l'effort envisagé. Nous proposerons donc un amendement tendant à inscrire dans la programmation l'effort financier en faveur de la politique immobilière.

C'est d'autant plus important que l'effort budgétaire envisagé de suffira pas à combler l'ensemble des besoins. Le ministère estime, en effet, que si la proportion du patrimoine à risque « très élevé » devrait diminuer sur la durée de la programmation, celle du patrimoine à risque « seulement » « élevé » devrait, quant à elle, presque doubler.

L'effort inscrit en programmation devra donc être considéré comme un minimum, à compléter grâce à un dispositif de retour intégral au ministère de ses produits immobiliers. Mais je ne reviendrai pas sur ce point, évoqué par Joël Guerriau.

**M. Jean-Marie Bockel.** – Mes chers collègues, pour la préparation et l'emploi des forces, le programme 178, si vous me permettez une formule un peu vive : la programmation qui nous est soumise est particulièrement décevante. Lorsqu'on s'intéresse au « cœur » de nos armées que sont la préparation opérationnelle des soldats et à la disponibilité des équipements qu'ils utilisent, la LPM qui nous est présentée manque, si ce n'est d'ambition, tout au moins d'objectifs précis, fixés et quantitatifs ! Je vais illustrer mon propos en me penchant rapidement sur quatre thèmes.

Le premier est évidemment l'effet de ciseaux entre les moyens de l'armée française, surutilisés depuis plusieurs années, et l'inclusion sous enveloppe des OPEX qui va accentuer encore la pression.

Évidemment, j'ai bien noté que la provision OPEX montait de 450 millions à 1,1 milliard d'euros. De même, la commission a dit qu'elle n'était pas en soi défavorable au financement sincère et entier des OPEX dès la loi de finances initiale. Mais la solidarité interministérielle qui prévalait jusqu'ici était somme toute logique s'agissant d'une décision politique du Président de la République. En outre, nous avons demandé que la sincérisation s'accompagne d'une hausse de l'enveloppe. Enfin, je m'inquiète, dans un contexte budgétaire contraint que ce choix d'intégrer à l'enveloppe budgétaire les OPEX ait été fait alors même que la LPM n'a pas prévu la remontée des contrats opérationnels à hauteur des besoins constatés.

En effet, depuis 2014, les contrats opérationnels ont été si amplement dépassés que la nécessité de leur évolution semblait s'imposer d'elle-même. Le niveau d'engagement des armées a ainsi été d'environ 30 % supérieur aux contrats opérationnels définis dans le Livre blanc de 2013.

Pourtant la LPM n'apporte que des changements modestes aux contrats opérationnels fixés en 2013, plus limités que ce que l'on pouvait espérer. Nos armées vont donc durablement rester dans ce format « juste insuffisant » que la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat dénonce depuis plusieurs années.

Pourquoi un tel choix ? Pour des raisons budgétaires. Le niveau de ces contrats détermine pour le format d'armée, et notamment les équipements. La forte pression budgétaire que cela représente a eu raison de l'ambition qui aurait consisté à mettre les contrats opérationnels au niveau des besoins constatés depuis 4 ans. Ce choix peut s'expliquer, mais est-il réaliste, dans le contexte géostratégique décrit par la Revue stratégique, de ne rendre possible aucune nouvelle marge de manœuvre d'engagement des armées, en restant à trois théâtres d'opérations, à la capacité à être nation cadre sur un seul théâtre et à être contributeur majeur au sein d'une seule coalition ? Peut-on ainsi exclure d'emblée l'ouverture de tout nouveau théâtre pendant toute la période de programmation, ou bien escompte-t-on pouvoir se désengager d'un des théâtres d'opérations ? Et si c'est le cas, lequel ?

Je tire de cette constatation deux conclusions. D'une part, la suractivité qui découle déjà du dépassement des contrats opérationnels ne devrait guère diminuer et doit nous conduire à la plus grande vigilance sur l'évolution de la disponibilité technique opérationnelle des équipements. D'autre part, nous devons être particulièrement vigilants lors du rendez-vous d'actualisation qui nous est fixé en 2021.

Je vous présente maintenant rapidement l'esprit des amendements que je détaillerai tout à l'heure. Pour prendre en compte les éventuels dépassements des contrats opérationnels taillés « au plus juste », je vous proposerai un amendement afin que les conséquences des décisions prises lors des sommets de l'OTAN, soient prises en compte dans l'actualisation de la LPM devant intervenir avant 2021. De plus, il faudra prendre en compte les répercussions des actions de soutien de nos armées aux grands contrats d'armement, le fameux SOUTEX. La précédente LPM a été construite sur des hypothèses ambitieuses d'exportation. Pari gagné certes, mais le poids que représente le SOUTEX pour nos armées

n'est pas complètement pris en compte, alors que les décalages de livraison et l'usure supplémentaire des matériels maintenus en activité est bien loin d'être négligeable.

Le lien avec la disponibilité technique opérationnelle est évident. Le projet de loi prévoit une augmentation très conséquente des crédits dédiés à l'entretien programmé des matériels. Plus d'un milliard d'euros supplémentaire par an par rapport à la précédente loi de programmation. Je vous présenterai un amendement pour que nous soyons mieux informés du détail de cet effort. Nous ne pouvons plus accepter le principe du « tonneau des danaïdes », avec des crédits d'EPM qui augmentent, les coûts unitaires d'entretien aussi, et à l'inverse la disponibilité technique opérationnelle des équipements qui reste en berne.

Enfin, et c'est le dernier thème que je voulais évoquer devant vous, la réserve militaire opérationnelle fait l'objet de plusieurs articles dans le présent projet de loi. Plusieurs mesures vont dans le bon sens. Il s'agit notamment de permettre aux militaires aux compétences rares qui souhaitent prendre un congé pour élever leurs jeunes enfants, de rester disponibles pour l'armée en souscrivant un engagement dans la réserve opérationnelle, de rationaliser l'articulation des différents régimes de réserve, de les rendre plus lisibles pour les employeurs, de renforcer l'attractivité en améliorant les conditions d'avancement, en augmentant la limite d'âge et en améliorant la protection sociale des réservistes.

S'agissant de la durée de la réserve opérationnelle, l'article 10 la double pour atteindre soixante jours au minimum (au lieu de trente jours actuellement). Un amendement de nos collègues députés a augmenté de 5 à 10 jours la durée de l'autorisation d'absence qu'un salarié peut opposer à son employeur pour satisfaire son engagement dans la réserve opérationnelle. Je vous proposerai 8 jours, en effet, notre commission dans son rapport de 2016 sur la « Garde nationale » (que j'ai eu le plaisir de préparer avec Gisèle Jourda) recommandait avant tout une concertation avec les organisations patronales. Nous en reparlerons tout à l'heure.

**Mme Christine Prunaud.**—Monsieur le Président, mes chers collègues, le dépassement des contrats opérationnels, avec des OPEX particulièrement éprouvantes, l'opération Sentinelle et les renoncements qu'elle a impliqués sur l'entraînement, ainsi que l'effort de formation de la remontée de la force opérationnelle terrestre ont tous contribué à la réduction de la préparation opérationnelle de nos armées. Or, l'entraînement est le gage de la réactivité et de l'efficacité de l'armée et, avant tout, de la sécurité des hommes et des femmes qui la composent.

Durant la précédente programmation, le cycle de préparation opérationnelle de l'Armée de Terre a été durement affecté. La Marine a connu des répercussions sur la formation de ses personnels engagés dans la lutte anti-sous-marine et la surveillance maritime. Enfin, l'Armée de l'air a connu, hors OPEX, un déficit d'activité aérienne qui a allongé la durée de formation des équipages de près de 30 % en moyenne, alors que dans le même temps, les équipages les plus expérimentés étaient confrontés à un surengagement. Votre commission a regretté année après année, que les normes d'entraînement de nos armées soient inférieures de 10 % en moyenne aux objectifs fixés. Alors que la coopération avec nos Alliés est une réponse à certains choix ou à certaines contraintes de la période de programmation à venir, la nécessité de respecter les normes d'entraînement international auxquelles nous avons souscrit s'affirme pourtant encore plus. C'est dans ce sens que deux amendements vous seront proposés l'un au rapport annexé et l'autre à l'article relatif au rendez-vous d'actualisation en 2021. Nous avons demandé que nous soient communiqués des objectifs chiffrés de remontée de la préparation opérationnelle sur la durée de la programmation, car nous ne pouvons pas

nous contenter de la « remontée » progressive annoncée à l'horizon 2023 qui est le seul élément tangible de la LPM sur ce sujet. Mais nous n'avons pas obtenu le détail de cette remontée ce qui nous conforte dans la crainte qu'elle n'intervienne que très tardivement, au-delà de 2023.

Le second thème que je souhaite aborder est dans la même logique : reconnaître que les hommes et les femmes des armées sont le cœur de nos préoccupations. Quel meilleur exemple, en l'occurrence, que le service de santé des armées ? Jean-Marie Bockel et moi-même nous vous avons alerté pendant le débat budgétaire sur la tension extrême que subissait ce service. La récente visite du Président Larcher et du Président Cambon à l'hôpital d'instruction des armées Bégin a confirmé cette analyse. Nous le savons, la capacité des troupes françaises à entrer en premier sur un terrain d'opérations extérieures et la sécurité des soldats reposent sur le Service de santé des armées.

Or, la mise en place du modèle « SSA 2020 » a demandé de lourds efforts à ce service, premier contributeur, au même titre que les autres services de soutien, aux réductions d'effectifs drastiques pratiquées depuis la révision générale des politiques publiques.

Le plafond d'emplois autorisés du SSA est ainsi passé de 16 529 effectifs en 2014 à 15 626 en 2018. L'effectif moyen annuel est encore inférieur de 600 au plafond d'emploi. Depuis le début de la LPM actuelle, le SSA a perdu 8 % de ses effectifs. La remontée de la force opérationnelle terrestre et le niveau élevé de l'engagement de la France sur les théâtres extérieurs, supérieur aux objectifs de construction de la LPM et du modèle SSA 2020, ont induit un effet de ciseaux puisque mécaniquement les besoins de soutien par le SSA augmentaient. Alors que le service dispose de 700 médecins des forces, il lui en manque une centaine, ce qui conduit à concentrer sur les mêmes personnels la charge de la projection en OPEX du service : ainsi les personnels projetés effectuent 200 % du contrat opérationnel.

Alors que les déficits de personnels sont déjà criants dans certaines spécialités telles que les chirurgiens orthopédistes, les dentistes, les infirmiers en soins spécialisés de bloc opératoire diplômés d'État et les masseurs kinésithérapeutes, la surprojection des mêmes personnels finit par les pousser à quitter le service. Il est essentiel de veiller à stabiliser les effectifs du SSA, afin de tenir compte de l'usure qu'a subie ce service, et ceci durant toute la période de programmation.

En conséquence, un amendement vous sera proposé afin de rappeler que les évolutions des effectifs du SSA doivent tout au long de la période de programmation garantir la sécurité de nos forces et leur capacité à entrer en premier.

**M. Pascal Allizard.** – Monsieur le Président, mes chers collègues, concernant le programme 144, je m'attacherai plus particulièrement au point essentiel des études amont.

Mon appréciation à ce sujet est nuancée, puisque le projet de loi comporte un élément positif, à savoir l'augmentation des crédits d'études amont de 730 M€ par an en moyenne à 1 Md ; mais d'autre part, cette augmentation s'inscrit dans un contexte très flou, ce qui n'est pas sans conséquences.

Concernant en premier lieu cette hausse prévue de 37 %, elle est significative et elle correspond aux demandes passées de notre commission, exprimées notamment dans le rapport de l'année dernière « 2 % du PIB : les moyens de la défense nationale ». Il est vrai qu'on peut toujours se demander si, dans le même temps, l'accélération en R&T et R&D des

autres pays n'est pas plus forte encore. La montée en puissance de l'effort d'armement chinois, mais aussi celui de pays comme l'Inde, la Turquie, la Corée du Sud se retrouve très directement dans la concurrence pour les marchés d'export. Or, bien évidemment, les résultats d'aujourd'hui à l'export sont le fruit des efforts d'hier (ou plutôt, en matière d'armement, d'avant-hier) en matière de recherche.

Plus près de nous, on assiste aussi à un réinvestissement très fort de l'Allemagne dans le secteur de l'armement.

Or la vitalité de notre BITD repose de façon importante sur ces crédits d'études amont. Ainsi, dans le cas de grands acteurs industriels qui sont présents dans le monde entier, comme Thalès, ces crédits contribuent de façon importante à l'attractivité de notre pays comme lieu de localisation des centres de recherche.

A l'autre bout de l'échelle industrielle, la question de l'accès des PME et ETI à ces crédits d'études amont est tout aussi cruciale. Le rapport annexé évoque ce sujet, qui fait toujours l'objet de débats entre les PME et ETI et les grands groupes. Il y a là un point de vigilance, et ce d'autant plus que l'on sait le rôle que jouent les PME et ETI dans l'innovation et la capacité à capter rapidement l'innovation duale pour l'adapter au secteur de la défense.

Une fois rappelée l'importance des crédits d'études amont, il faut tout de même bien reconnaître que le texte est assez flou. Le rapport annexé comporte ainsi des développements assez généraux sur l'innovation, mais pas d'éléments de calendrier sur le relèvement de crédits. Dans le cadre du questionnaire adressé par notre commission au ministère des armées, nous avons donc souhaité connaître la ventilation de ces crédits d'études amont, et leur évolution sur la période de programmation.

Nous avons posé la question à la mi-février, et n'avons reçu la réponse (incomplète) que fin avril !

Du moins sommes-nous en mesure de vous donner aujourd'hui le cadencement de la montée en puissance de ces études amont : de 730 M€ actuels, on passerait à 762 M€ l'an prochain, 832 M€ en 2020, 901 M€ en 2021, 1 Md€ en 2022 et 1,02 Md€ en 2023. Nous vous proposerons donc d'intégrer cette trajectoire dans le rapport annexé, afin de consolider les intentions du Gouvernement.

Quant à l'autre question qui nous intéresse, la répartition des crédits, le Gouvernement n'y a pas répondu, et ne semble pas particulièrement désireux de le faire, malgré la lettre de relance que Michel Boutant et moi-même lui avons adressée. Heureusement, il se trouve que cette information figure dans le récent rapport de la Cour des Comptes sur les coopérations européennes en matière de défense. De façon assez paradoxale, cette information que ni la DGA ni le ministère ne semble disposés à fournir aux Sénateurs, se trouve donc dans un rapport public...

On y trouve donc les principaux bénéficiaires des études amont en 2015, et on observe du reste que, selon la Cour des Comptes, le total des études amont du programme 144 s'élève, pour cette année 2015, à 852 M€, ainsi répartis : Thalès, avec 222 M€, soit un gros quart du total. Cela s'explique par la présence des équipements de Thalès dans les matériels des trois armées ; viennent ensuite Naval Group (109 M€), Safran (97 M€), Airbus (83 M€) et l'addition des établissements publics (CEA et CNES) avec 70 M€.

Dassault a reçu 59 M€ et MBDA 34 M€, ce qui est sans doute moins que ce que l'on aurait pu imaginer vu les enjeux technologiques associés à l'activité missilière.

Naturellement, on ne peut que remarquer la situation des entreprises de l'armement terrestre : Nexter ne reçoit que 13 M€ et Renault Trucks Defense... 4 M€, soit 17 M€ pour les deux principaux fabricants de matériels roulant, d'artillerie et de munitions terrestres. Cette disproportion au détriment du terrestre peut s'expliquer, naturellement, par le contenu technologique des différents matériels. Mais elle reste assez spectaculaire.

Sur la base de ces informations pour 2015, nous allons naturellement, dans les mois qui viennent et au cours de l'exécution, suivre cette question de près.

Comme pour les autres programmes, tout se jouera, pour le 144, dans l'exécution, c'est-à-dire finalement dans les lois de finances successives. Il nous faudra être mobilisés et vigilants dès cet automne.

Je vous remercie.

**M. Michel Boutant.** – Mes chers collègues, la fonction « connaissance et anticipation » est une priorité de la LPM. On ne peut qu'approuver cette orientation : l'autonomie d'appréciation est déterminante pour l'action diplomatique et militaire.

Un effort conséquent est consenti avec une augmentation des effectifs de 1500, soit le quart du total de l'augmentation prévue pour l'ensemble des effectifs du ministère des armées, et la commande de nombreux équipements.

Toutefois, si la priorité est affichée la réalisation tant pour les ressources humaines que pour les moyens matériels, sera échelonnée.

60 % des créations de postes sont concentrées sur les trois dernières années de la programmation. Ces postes seront répartis entre les fonctions « renseignement » des Armées (près de 40%), de la DRM et la DRSD (environ 15% chacune) et la DGSE pour le tiers restant. L'un des enjeux est de donner aux services la capacité de traiter la masse des données techniques qu'ils recueillent grâce à des capteurs en nombre croissant et plus performants. L'effort devra donc être porté sur l'analyse et l'exploitation avec l'arrivée de compétences et d'expertises nouvelles.

Cette montée en puissance nécessite des rémunérations adaptées au marché de l'emploi pour recruter, et surtout fidéliser, ces spécialistes recherchés. La LPM prévoit des assouplissements bienvenus.

S'agissant des équipements, 4,6 milliards d'euros seront investis.

La première période, d'ici 2021, verra la mise en service de plusieurs capteurs déjà commandés :

- Résultat d'une initiative européenne MUSIS, renforcera les moyens d'observation optique et radar fin 2018. Deux satellites supplémentaires devraient être livrés en 2020 et 2021 ;

- CERES, constellation de trois satellites, renforcera la capacité électromagnétique, à partir de 2020.

- des moyens aéroportés, seront livrés : fin 2019 et en 2020 : 2 avions légers de surveillance et de reconnaissance (ALSR), en 2019, les deux derniers systèmes de drones MALE REAPER qui pourront, à l'horizon 2020-2021, être dotés d'une charge électromagnétique.

A partir de 2025 :

- les successeurs de MUSIS et de CERES devraient être commandés pour l'horizon 2030.

Au sein des moyens aéroportés, la première charge utile de guerre électronique (CUGE) entrera en service en 2025 en remplacement des 2 C160 Gabriel. Nous serons très vigilants sur ce programme car tout retard risque de créer un trou capacitaire très préjudiciable. 6 ALSR devraient être commandés pour atteindre 8 appareils en 2030. Je rappelle lancement en 2019 et la livraison en 2025 d'un drone MALE européen avec un objectif de 8 systèmes en 2030.

Pour le renseignement naval, un bâtiment léger de surveillance et de recueil de renseignement sera commandé en complément du « Dupuy de Lôme » et 15 systèmes de drones aériens mais très tardivement, rien avant 2028.

Dans le domaine terrestre, 5 systèmes de drones tactiques seront en service à l'horizon 2026-2027.

Enfin, s'agissant des « technologies de traitement des données massives » et de l'intelligence artificielle, mais aussi de la sécurité des flux, la mise en service d'un système optimisé du renseignement interarmées (SORIA) est prévue d'ici à 2025, là encore tardivement par rapport aux besoins de la DRM. Les efforts seront également amplifiés dans le cadre de la modernisation des capacités interministérielles mutualisées entre les services, et des capacités propres de la DGSE avec l'objectif d'un doublement du budget d'investissement.

Les services auront également besoin d'infrastructures nouvelles. Un programme immobilier important est en cours à la DGSE, la DRSD a un programme de réaménagements et de modernisation et la DRM un projet de regroupement sur la base de Creil.

**M. Olivier Cadic.** – Si un conflit à grande échelle devait avoir lieu, il commencerait par des opérations dans le cyberspace et l'espace.

La cyberdéfense est une des priorités de la LPM.

Dans le cyberspace se développent de nouveaux modes de confrontation avec une asymétrie au profit des attaquants : une grande hétérogénéité des acteurs (États, entreprises, organisations, parfois criminelles ou terroristes), une capacité d'acquisition des technologies moins onéreuse et plus accessible que pour les armements traditionnels, et une grande vulnérabilité des sociétés développées, hyper connectées, et fondées sur un modèle libéral et ouvert. L'importance des dommages infligés dépend autant de la puissance des attaques que de la vulnérabilité de la cible.

Pour le Pentagone, les « fake news » sont le principal risque en matière de guerre hybride. Le cyberspace est aussi devenu le lieu de la confrontation informationnelle où certaines puissances, comme la Russie, mènent des actions massives et répétées de

désinformation et de propagande, - actions dont l'efficacité est redoutable par la diffusion de messages ciblés par l'utilisation des données personnelles acquises auprès des grands opérateurs de l'Internet - avec pour objet la manipulation de l'opinion publique et l'affaiblissement des démocraties paradoxalement fragilisées, par leurs règles de protection des libertés publiques.

Pour Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, « Les cyberattaques peuvent être plus dangereuses pour les démocraties que les armes et les chars ». Cette menace, qui participe des « capacités d'agression nouvelles » est à peine esquissée dans la LPM et les réponses assez absentes, hormis les missions très spécifiques confiées au Commandement cyber en accompagnement des OPEX.

Or notre résilience est régulièrement éprouvée, notre vulnérabilité est élevée et notre arsenal de protection est très faible. Les réponses ne sont probablement pas militaires, mais c'est un enjeu de sécurité nationale. C'est pourquoi nous proposerons un amendement au rapport annexé.

La cyberdéfense est devenue un élément de notre autonomie stratégique.

La revue stratégique d'octobre 2017 et la revue de cyberdéfense de février 2018 constatent la multiplication et l'intensification des attaques, la dissémination et la sophistication des moyens d'agression et la vulnérabilité croissante des sociétés numérisées et interconnectées. Dans ce domaine, il faut prendre conscience, que nous sommes en guerre.

Quelles réponses la France a-t-elles apportées ?

Contrairement aux modèles anglo-saxons qui confient la cyberdéfense aux services de renseignement, le modèle français repose sur deux piliers :

- la défense, qui recouvre la prévention, la détection, la résistance, la remédiation, voire la neutralisation des effets d'une attaque dont la chaîne opérationnelle relève du Premier ministre (SGDSN et ANSSI) avec une délégation au commandement de la cyberdéfense pour le ministère des armées. Il s'agit de protéger en priorité les autorités publiques, y compris nos armées, et les opérateurs d'importance vitale ;

- et deuxième pilier, la lutte informatique « offensive » assumée dès 2008, dont les grandes lignes de doctrine ont été exposées dans un discours du ministre de la défense, le 12 décembre 2016. Le commandement de la cyberdéfense agit alors dans le cadre de la chaîne des opérations militaires, sous la responsabilité du président de la République.

Enfin, les services de renseignement (DGSE et DGSI) appuient ces deux piliers notamment afin de permettre d'attribuer aux auteurs, avec une certitude suffisante, les attaques, d'évaluer les capacités offensives des adversaires potentiels et, si nécessaires, d'y réagir.

La force de cette organisation réside dans sa capacité à mobiliser les acteurs de la société civile pour accroître leur résilience, mais sa faiblesse est dans l'absence de concentration et donc le besoin d'une coordination efficace.

Nous avons aussi besoin de maîtriser les technologies essentielles à notre souveraineté numérique, et donc d'une base industrielle et technologique cyber forte.

La LPM renforce le volet militaire de la cyberdéfense :

- la cyberdéfense est désormais présente dans tous les contrats opérationnels ;
- une posture permanente cyber (PPC) est créée sous le contrôle du commandement de cyberdéfense, comportant les mesures de défense des forces armées, avec trois missions principales : la surveillance de l'espace numérique, la capacité de se déployer en sécurité au regard des menaces provenant du cyberspace et d'accomplir leur mission, et la réaction aux agressions informatiques ou informationnelles.

Enfin, en matière de lutte informatique offensive, de nouvelles capacités d'action, intégrées à la chaîne de planification et de conduite des opérations, seront systématiquement déployées en appui de la manœuvre des armées.

**M. Rachel Mazuir.** – S'agissant maintenant des moyens, la LPM permettra de multiplier par trois le montant des crédits affectés à la cyberdéfense par rapport à la précédente LPM puisque les crédits passent de 573 millions à 1,57 milliard d'euros.

1123 emplois seront créés, soit près de 20% du total des créations de postes d'ici 2025. Ils s'ajouteront aux 2900 existants dans les armées.

Le cadencement de ces créations fait néanmoins apparaître que moins de 40% seront créés avant 2022. Cette progressivité contraste nettement avec la priorité affichée. Toutefois les structures sont en fortes croissances depuis plusieurs années. L'effort de formation et de transformation des emplois est très important. Les assouplissements annoncés dans le volet ressources humaines de la LPM bénéficieront à la réalisation de cet objectif.

La cyberdéfense peut également s'appuyer sur les réserves citoyennes et opérationnelles. Les objectifs cibles (400 réservistes opérationnels et 4000 réservistes citoyens) sont encore loin d'être atteints. Cela suppose un pilotage encore plus efficace.

Avec un volume global d'investissement de l'ordre de 1,6 milliards d'euros, la LPM renforcera les capacités des armées en matière de prévention, de protection, de détection, de caractérisation et d'attribution des cyberattaques. Elle les dotera à l'horizon 2025, de moyens de réaction plus rapides, plus efficaces et mieux coordonnés.

L'intégration de l'enjeu cyber nécessite des modes de développement d'équipements plus souples et plus rapides et un fort investissement dans les domaines de l'intelligence artificielle et des technologies des données massives.

Se doter de capacités souveraines exige la maîtrise de cinq technologies si possible au niveau européen : chiffrement, détection, radio-mobile, cloud et intelligence artificielle. Cet effort devrait bénéficier pleinement et prioritairement des dispositions de la LPM concernant l'innovation, la mise en place de nouveaux processus d'achat, le maintien d'une BITD d'excellence et la transformation numérique du ministère.

Une partie des investissements, de l'ordre de 200 millions d'euros ira à l'infrastructure, avec un effort de mutualisation autour de deux grands sites à Balard et à Rennes-La Maltière mais aussi à la localisation du CALID au sein des locaux de l'ANSSI, qui doit impérativement être maintenue.

Enfin les partenariats sont essentiels. Dans le cyberspace physiquement plus ouvert et moins contraint que les espaces traditionnels de manœuvre, la sécurité ne peut se concevoir de façon efficace par les seuls moyens nationaux. Le partage en temps réels des incidents avec nos alliés, la constitution d'un cercle européen de partenaires de confiance et la mise en réseau de leurs centres opérationnels devront être recherchés. Des efforts considérables restent encore à faire au sein de l'Union européenne.

Ce volet « cyber » est en perpétuelle construction et demandera du temps, des efforts budgétaires et des évolutions profondes des métiers et de la culture militaire. La LPM engage de façon claire ce processus structurant, qui est loin d'être achevé.

La LPM compte enfin un volet législatif sur lequel nous reviendront au cours de l'examen des articles notamment à l'article 19 pour renforcer les moyens de détection des cyberattaques par l'ANSSI et à l'article 21, pour faire bénéficier les cyber-combattants du régime dit « d'excuse pénale » dans le cadre de leur participation à des opérations.

**M. Christian Cambon, président.** – Je remercie les rapporteurs pour ce travail très approfondi.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 2*

**M. Christian Cambon, président.** – Nous passons à l'examen des articles et des amendements. Comme c'est l'habitude, et pour la clarté du débat, je vous propose de réserver la discussion de l'article 2 et du rapport annexé jusqu'à la fin du texte. Nous pouvons ainsi commencer la discussion directement par la programmation, et cela facilite la mise en cohérence du rapport annexé avec les amendements adoptés sur les articles. Il n'y a pas d'opposition ?

*L'article 2 est réservé.*

##### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. Bernard Cazeau.** – L'amendement COM-93 rectifié ajoute la notion d'évaluation au contrôle parlementaire des objectifs de la politique de défense et de la programmation financière. Contrôler signifie vérifier la légalité de la mise en œuvre de la loi, tandis qu'évaluer consiste à vérifier si les moyens utilisés sont pertinents au regard des objectifs initiaux.

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure déléguée.** – Au vu de l'omission du rôle du Parlement dans le texte initial, rajouter la mission d'évaluation au contrôle parlementaire est opportune. Avis favorable.

*L'amendement COM-93 rectifié est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Article 3*

**M. Jean-Marc Todeschini.** – L’amendement COM-72 sécurise les crédits de la loi de programmation militaire (LPM) en cas de mise en place du service national universel (SNU).

**M. Jean-Marie Bockel, rapporteur délégué.** – L’amendement COM-50 reprend l’engagement pris par le président de la République lors de ses vœux aux armées le 19 janvier 2018. Il a déclaré que le SNU aurait « un financement *ad hoc* qui ne viendra en rien impacter la loi de programmation militaire. » Inscrivons cet engagement présidentiel dans la loi.

Avec Jean-Marc Todeschini, nous avons évoqué dans une communication les risques que le projet de SNU fait peser sur nos armées. Garantissons une séparation étanche. Il y a l’amour et les preuves d’amour... Je suggère le retrait de l’amendement 72 au profit de l’amendement 50 de la commission.

**M. Christian Cambon, président.** – Monsieur Todeschini, retirez-vous votre amendement au profit de l’amendement COM-50 ?

**M. Jean-Marc Todeschini.** – Non. Ne pouvons-nous pas adopter les deux ?

**M. Christian Cambon, président.** – Ils ne sont pas compatibles.

*L’amendement COM-72 n’est pas adopté.*

*L’amendement COM-50 est adopté.*

**M. Yannick Vaugrenard.** – L’amendement COM-73 utilise le PIB comme un même indicateur des objectifs budgétaires de la défense et de la LPM. Comme la majorité de la hausse des crédits est prévue à partir de 2023, l’amendement COM-74 sécurise la trajectoire budgétaire en augmentant substantiellement les crédits annuels entre 2019 et 2023 afin d’opérer un lissage entre 2019 et 2025, et éviter la très forte augmentation hasardeuse envisagée sur les années 2023, 2024 et 2025.

**M. Cédric Perrin, rapporteur délégué.** – L’amendement COM-73 pose trois difficultés. Il repose sur un pourcentage brut du PIB – ce chiffre ne signifie pas grand-chose en lui-même, comme nous l’avons rappelé dans notre rapport sur les « 2% du PIB pour la défense ». C’est surtout un élément de mobilisation politique et de cadrage des débats. Ce critère du PIB calque les ressources des armées sur la situation économique, alors qu’elles répondent à des menaces exogènes décorrélées du PIB. Ce sera un sujet majeur de l’actualisation de 2021.

Deuxième difficulté, la trajectoire proposée n’est pas cohérente avec la loi de programmation des finances publiques (LPFP) – même si c’est techniquement possible. Enfin, quel est le moyen politique le plus efficace pour apporter aux armées les crédits dont elles ont besoin ? Est-ce de réécrire la LPM, ou n’est-ce pas plutôt d’utiliser ce moment pour obtenir du Gouvernement des engagements politiques et publics qu’il lui sera plus difficile de ne pas honorer ? Avis défavorable aux amendements COM-73 et COM-74.

**M. Bernard Cazeau.** – Entre 2019 et 2022, la hausse annuelle sera de l’ordre de 5% sur chaque budget, puis de 7,5% sur les trois années suivantes. Cette progressivité est

favorable à l'ensemble de l'évolution, qui pourra se faire normalement, même si le Gouvernement change.

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure déléguée.** – Fin 2022, sous réserve de réalisation parfaite de la LPM, seul un tiers de l'effort budgétaire promis sera réalisé. Ces amendements crédibilisent le projet de loi en équilibrant l'effort budgétaire et humain.

**M. Richard Yung.** – Corréler le budget de la défense avec le PIB est dangereux. Personne ne peut prévoir comment évoluera le PIB en 2021, 2022 ou 2023. S'il baisse, le budget de la défense sera-t-il réduit ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – Cet argument est pertinent, mais l'évolution en euros courants pose également problème : préférons des euros constants, car l'inflation est aussi incertaine...

**M. Cédric Perrin, rapporteur délégué.** – Je suis d'accord, mieux vaudrait raisonner en euros constants que par rapport à un pourcentage du PIB. Mais notre commission prend le Gouvernement au mot et renforce ses capacités de contrôle pour que la LPM soit tenue.

*Les amendements COM-73 et COM-74 ne sont pas adoptés. L'amendement COM-75 devient sans objet.*

**M. Joël Guerriau, rapporteur délégué.** – L'amendement COM-27 sécurise le retour au ministère des armées de l'intégralité de ses produits immobiliers – cessions immobilières et loyers. Cela représente environ 500 millions d'euros.

*L'amendement COM-27 est adopté.*

*L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 4**

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure déléguée.** – L'amendement COM-28 inclut, dans le calcul des surcoûts liés aux opérations extérieures (OPEX) et missions intérieures (Missint), l'impact indirect des dépenses d'investissement rendues nécessaires par l'usure accélérée des matériels en opération. Nous souhaitons disposer d'un budget sincère, reposant sur des coûts réels et sans factures cachées qui poseraient problème pour l'évaluation du matériel et des effectifs.

**M. Christian Cambon, président.** – Nous nous soucions toujours de la vérité de l'application de la LPM.

*L'amendement COM-28 est adopté.*

**M. Cédric Perrin, rapporteur délégué.** – Le Gouvernement reconnaît que le financement du surcoût des OPEX et Missint au-delà de la provision doit être assuré par un financement interministériel, car ces opérations résultent directement des décisions politiques du Président de la République. Mais évitons la pratique fréquente auparavant d'appel des crédits de la mission « Défense », et singulièrement ceux du programme 146, bien plus que proportionnellement, dans cette solidarité interministérielle. Le ministère des armées doit participer à la solidarité interministérielle, mais à proportion de son poids. La Cour des

comptes a plusieurs fois souligné à quel point le raboutage des programmes d'investissements pour cause de régulation budgétaire, s'il dégage à court terme des crédits, se révèle coûteux sur moyen et long terme. L'amendement COM-30 plafonne donc la part de la mission « Défense » dans le financement du surcoût des OPEX et Missint.

**M. Richard Yung.** – A partir du moment où les OPEX sont remises à niveau en 2017-2018, quel est le sens de cet amendement ?

**M. Cédric Perrin, rapporteur délégué.** – Il faut arrêter de prendre sur le programme 146 et rétablir équitablement la solidarité interministérielle.

**M. Christian Cambon, président.** – Le rapporteur de la commission des finances acquiesce...

*L'amendement COM-30 est adopté.*

**Mme Christine Prunaud.** – L'amendement COM-1 réécrit l'alinéa 4 : « les opérations extérieures et les missions intérieures en cours font chaque année, au plus tard le 30 septembre, l'objet d'un débat suivi d'un vote du Parlement. Pour ce faire, le Gouvernement communique en amont aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat un bilan opérationnel et financier relatif à ces opérations extérieures et ces missions intérieures. »

**M. Gilbert-Luc Devinaz.** – L'amendement COM-76 reprend l'amendement de Mme Prunaud mais prévoit que le débat sur les OPEX et les Missint se tient avant le 30 juin et qu'un débat soit organisé à l'issue d'une opération extérieure décidée par le Gouvernement. On renforcerait alors le contrôle parlementaire sur les OPEX et les Missint. Cela s'inscrit dans le débat constitutionnel.

Le groupe socialiste et républicain proposera de modifier l'article 35 de la Constitution, ce qui rejoint une proposition de subordonner l'intervention des forces armées à l'étranger à une autorisation régulière du Parlement en organisant un débat suivi d'un vote. Cet amendement comble une lacune. La Constitution oblige le gouvernement à informer le Parlement de l'engagement des forces et à soumettre à un vote la prolongation de cet engagement lorsque la durée de l'intervention excède quatre mois. Mais passé ce délai, la poursuite de l'intervention n'est plus soumise à une nouvelle autorisation. Ces éléments sont rappelés dans le rapport sénatorial de 2013 de nos collègues Gilbert Roger et Jean-Marie Bockel.

**M. Cédric Perrin, rapporteur délégué.** – L'article 35 de la Constitution définit les conditions d'intervention des forces à l'étranger et l'approbation, ou non, par le Parlement, des interventions. Elles donnent lieu à un débat sans vote dans les trois jours suivant le début de l'intervention, puis à un vote du Parlement lorsque l'intervention dépasse quatre mois. L'article 35 est aussi à rapprocher des articles 15 disposant que « le Président de la République est le chef des armées » et surtout 20, selon lequel le Gouvernement « dispose de la force armée ».

Nous pouvons naturellement toujours débattre des moyens de contrôle que la Constitution donne au Parlement, mais ce n'est pas dans le cadre d'une LPM que nous pourrions modifier la Constitution. Il serait plus opportun d'examiner ces amendements lors du

projet de révision constitutionnelle. Avis défavorable à l'amendement COM-1, ainsi qu'à l'amendement COM-76.

**M. Bernard Cazeau.** – C'est en effet un problème constitutionnel !

**M. Christian Cambon, président.** – L'intention est louable mais effectivement cela relève de la Constitution. Dans le cadre de la révision constitutionnelle, le président de la Commission des lois m'a justement demandé de lui faire part de nos propositions.

*Les amendements COM-1 et COM-76 ne sont pas adoptés.*

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

#### *Article additionnel après l'article 4*

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure déléguée.** – L'amendement COM-17 reprend la clause de sauvegarde sur le coût des carburants qui figurait dans la précédente LPM. Interrogé sur la couverture du risque éventuel pesant sur les variations de prix des carburants, le Gouvernement a fourni à votre commission une réponse précise, tendant à montrer que ce risque est évalué et suivi. Posons cependant le principe que des hausses significatives du coût des carburants ne viendront pas amputer les crédits prévus par la LPM pour la mission « Défense ».

**M. Ladislas Poniatowski.** – Le baril est à 70 euros aujourd'hui.

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure déléguée.** – Mais le prix du baril pourrait fluctuer de façon significative sur la période, notamment en raison des tensions nombreuses au Moyen-Orient. C'est une manière de préserver le programme 146.

**M. Bernard Cazeau.** – Si le prix du baril baisse, réduit-on les crédits ?

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure déléguée.** – Il n'y a pas d'amputation sur le budget du programme 146, des économies seront alors réalisées...

*L'amendement COM-17 est adopté et devient article additionnel.*

#### *Article 5*

*L'amendement COM-9, rédactionnel, est adopté.*

**M. Gilbert-Luc Devinaz.** – L'amendement COM-77 répartit l'augmentation des effectifs sur la durée de la programmation. L'augmentation prévue est brutale, voire hasardeuse : plus de 75% de la hausse est prévue à partir de 2023. On peut donc voir les choses autrement. Cela permettrait également de mieux gérer les nouvelles recrues, notamment celles venues du SNU. La majorité des recrutements concerne les services de renseignement, or il faut deux à trois ans pour former un agent autonome. L'échéance de 2025-2027 est donc un peu tardive... La LPFP 2018-2022 n'évoque pas ces recrutements, elle fixe un plafond annuel des dépenses à ne pas dépasser, qui devrait être remis en cause par l'augmentation budgétaire à partir de 2023.

**M. Joël Guerriau, rapporteur délégué.** – Je salue l'intention de cet amendement, mais il ne sert à rien de fixer des objectifs qui ne seront pas atteints, au risque de

décevoir. Corollaire malheureux, nous risquerions alors d'accepter de faire moins d'équipements les années où nous voulons plus d'effectifs. Avis défavorable.

*L'amendement COM-77 n'est pas adopté.*

**M. Joël Guerriau, rapporteur délégué.** – L'amendement COM-10 vise à exclure explicitement des effectifs visés à l'article 5 les apprentis, les volontaires du service militaire volontaire (SMV) et les personnels militaires susceptibles d'être mobilisés pour l'encadrement du SNU. Veillons à ce qu'il n'y ait aucune confusion dans l'appréciation des effectifs. Il s'agit de sanctuariser les moyens alloués par la présente LPM à la défense, sur lesquels la mise en place du SNU fait peser un risque majeur : l'encadrement par des militaires de l'ensemble d'une classe d'âge, soit 800 000 jeunes par an, pendant un mois, requerrait 20 000 ETP, soit plus de trois fois la hausse des effectifs prévue par la programmation 2019-2025.

**M. Bernard Cazeau.** – La ministre a affirmé qu'il n'en serait rien. Pour ne pas paraître croire que ce serait le cas en votant contre l'amendement, je m'abstiens.

*L'amendement COM-10 est adopté.*

**M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis de la commission des finances.** – L'amendement COM-122 rectifié précise que les éventuelles augmentations d'effectifs du Service industriel de l'aéronautique (SIAé) ne sont pas prises en compte dans l'augmentation globale des effectifs, pour éviter un effet d'éviction. Il est indispensable que le SIAé puisse avoir une certaine souplesse. Cette rédaction est cohérente avec l'alinéa 259 du rapport annexé qui prévoit que l'augmentation des effectifs et du plafond d'emplois du ministère des armées s'entend hors SIAé. Cette disposition avait été introduite lors de la précédente LPM en 2015.

**M. Joël Guerriau, rapporteur délégué.** – Je souscris à cette proposition qui préserve les effectifs du SIAé.

*L'amendement COM-122 rectifié est adopté.*

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

### **Article 6**

**M. Jean-Marie Bockel, rapporteur délégué.** – La préparation opérationnelle et la remontée de la disponibilité technique opérationnelle des équipements doivent être des priorités de la LPM. L'amendement COM-42 profite du rendez-vous d'actualisation prévu par le présent projet de loi pour fixer des objectifs annuels d'évolution de ces deux indicateurs essentiels de l'état de santé de nos armées. Le Parlement pourra ainsi avoir une meilleure visibilité sur ces sujets.

**M. François Patriat.** – Je suis défavorable à cet amendement qui contraindrait le Gouvernement à inclure les coûts d'amortissements du matériel militaire dans la LPM. Ce n'est pas raisonnable.

**M. Jean-Marie Bockel, rapporteur délégué.** – Je comprends votre remarque, mais l'amendement n'a pas cette conséquence.

*L'amendement COM-42 est adopté.*

**M. Jean-Marie Bockel, rapporteur délégué.** – L'amendement COM-43 précise que l'actualisation de la LPM prend en compte les engagements souscrits à l'issue des sommets de l'OTAN. L'amendement proposé prévoit d'ajuster, si nécessaire, les contrats opérationnels, les effectifs et les équipements aux décisions prises lors de ces sommets. Il ne s'agit en aucun cas de se soumettre à l'OTAN, mais on ne peut pas ignorer un accord survenu lors d'un sommet...

**M. Bernard Cazeau.** – Le Gouvernement y est favorable, mais Bercy s'y oppose. Je m'abstiens : je ne suis pas à la solde de Bercy...

*L'amendement COM-43 est adopté.*

**M. Jean-Marie Bockel, rapporteur délégué.** – Lors de toutes nos auditions, je suis revenu sur le soutien aux exportations et à ses conséquences. Le diable est dans les détails : nous nous réjouissons tous lors de la signature de grands contrats, mais cela a des conséquences. L'amendement COM-44 prévoit que les actualisations de la LPM prennent en compte la rétribution de la participation des armées au soutien des grands contrats d'exportation (Soutex). En effet, les contrats des frégates Fremm et des Rafale conclus avec l'Égypte en 2015 ont entraîné des dépenses de plus d'un milliard d'euros dont 300 millions d'euros sont demeurés à la charge des armées.

*L'amendement COM-44 est adopté.*

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

#### **Article 6 bis (nouveau)**

**M. Cédric Perrin, rapporteur délégué.** – L'Assemblée nationale a réintroduit par un nouvel article 6 bis la disposition que le Sénat avait souhaité apporter à la LPFP. Réjouissons-nous : les quelques mois qui nous séparent de l'adoption de cette loi ont convaincu les députés de la justesse de la position du Sénat, qui avait été adoptée sur proposition de votre commission. Il y a lieu toutefois de coordonner cet ajout, qui aurait naturellement trouvé à s'insérer dans le texte même de la LPFP, par cet important amendement COM-14, de clarté et d'affirmation politique.

**M. Christian Cambon, président.** – C'est très important.

*L'amendement COM-14 est adopté.*

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

#### **Article 6 ter (nouveau)**

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure déléguée.** – En 2013, notre commission a accru les pouvoirs parlementaires de contrôle de l'exécution de la LPM. Les députés ont recopié ce dispositif dans le présent projet de loi. Pour une meilleure

coordination, l'amendement COM-41 supprime le dispositif initial pour éviter toute redondance législative.

*L'amendement COM-41 est adopté.*

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

#### **Article 6 quater (nouveau)**

**M. Cédric Perrin, rapporteur délégué.** – Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale prévoit un bilan en avril. L'amendement COM-65 le prévoit en mars, pour le coordonner avec le dispositif du Sénat.

*L'amendement COM-65 est adopté.*

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

#### **Articles additionnels après l'article 6 quater (nouveau)**

**M. Cédric Perrin, rapporteur délégué.** – Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale à l'article 6 *quater* va dans le bon sens. Complétons-le par un instrument simple et d'une grande clarté : l'actualisation des tableaux présentés par le Gouvernement aux alinéas 347 et 348 du rapport annexé. Les commissions doivent pouvoir suivre l'évolution de la trajectoire d'équipement. À cette fin, ces tableaux très utiles devront être complétés pour toutes les années jusqu'au terme de la programmation en 2025.

**M. Christian Cambon, président.** – Cela va toujours dans le sens d'un meilleur contrôle du Parlement.

*L'amendement COM-16 est adopté et devient article additionnel.*

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure déléguée.** – L'amendement COM-18 définit les meilleurs outils pour le suivi de l'exécution de la LPM : la version actualisée du référentiel (VAR), qui enregistre les modifications des programmes intervenues depuis le dépôt du PLF, pourrait être un outil utile. Ce document, qui contient de nombreuses informations sensibles, ne peut être largement diffusé. À travers cet amendement, engageons un débat de fond avec le Gouvernement sur les outils de suivi de la LPM.

*L'amendement COM-18 est adopté et devient article additionnel.*

#### **Article 7**

*L'article 7 est adopté sans modification.*

#### **Article 8**

*L'amendement rédactionnel COM-8 est adopté.*

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

**Article 9**

*L'article 9 est adopté sans modification.*

**Article additionnel après l'article 9**

**M. Claude Haut.** – L'amendement COM-101 harmonise les notions de « forces armées » et « formations rattachées » dans le code de la défense. Cet article additionnel est en quelque sorte rédactionnel ; il ne modifie en rien la LPM.

**M. Gilbert Roger, rapporteur délégué.** – Avis favorable.

*L'amendement COM-101 est adopté et devient article additionnel.*

**Article 10**

L'article 10 est adopté sans modification.

**Article 10 bis**

**M. Ronan Le Gleut.** – L'augmentation de cinq à dix jours de l'autorisation d'absence des réservistes dans les entreprises au-delà d'un certain nombre de salariés est une fausse bonne idée. Sous l'apparence de renforcer les droits des salariés engagés dans la réserve opérationnelle, elle freinera leur progression professionnelle voire constituera un frein à l'embauche, selon les associations de réservistes, qui craignent un effet pervers. L'amendement COM-90 propose de revenir aux cinq jours actuellement en vigueur.

*L'amendement COM-95 est retiré.*

**M. Jean-Marie Bockel, rapporteur délégué.** – Le doublement des jours d'absence des réservistes sans concertation avec les organisations patronales pourrait être contreproductif, et créera des réservistes « clandestins », qui ne se déclarent pas comme tels à leur employeur.

L'amendement COM-40 ramène ce congé à huit jours, un moyen terme qui fera consensus. Il remplace également le seuil de 200 salariés par celui de 250, qui est le seuil Insee pour les PME. Mieux vaut choisir une solution applicable que de crispier tout le monde...

**M. Jean-Pierre Grand.** – En modifiant l'article L. 3142-89 du code du travail, il serait logique de fixer les règles générales pour l'ensemble des entreprises puis de prévoir une dérogation facultative pour les PME. La rédaction actuelle laisse un vide juridique pour les entreprises dont le nombre de salariés est exactement de 200 ou de 250 selon le seuil fixé. L'amendement COM-82 et le sous-amendement COM-109 à l'amendement COM-40 y remédient.

**Mme Joëlle Garriaud-Maylam.** – Je suis favorable à l'amendement COM-90. Lors de la préparation du rapport d'information que M. Michel Boutant et moi-même avons présenté en vue de la création d'une réserve de sécurité nationale, de nombreuses entreprises nous avaient fait part des difficultés que posaient déjà les cinq jours d'absence autorisés pour les réservistes. C'était un obstacle au recrutement. Néanmoins, les circonstances que vit notre pays justifient l'augmentation de cette durée.

**M. Jean-Marie Bockel, rapporteur délégué.** – Mme Gisèle Jourda et moi-même avions, en 2016, présenté un rapport d'information sur le même thème, au demeurant très inspiré de vos excellents travaux. Nos auditions avaient mis en évidence un consensus autour d'une période de huit jours.

*L'amendement COM-90 n'est pas adopté.*

*Le sous-amendement COM-109 est adopté, ainsi que l'amendement COM-40 ainsi sous-amendé.*

*Les amendements n<sup>os</sup> COM-82 et COM-123 deviennent sans objet.*

*L'article 10 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 11**

*L'amendement rédactionnel COM-55 est adopté.*

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

### **Article additionnel après l'article 11**

**M. Ronan Le Gleut.** – Les Français sont de plus en plus nombreux à vouloir intégrer la réserve opérationnelle, dont l'accès est facilité par la période militaire d'initiation ou de perfectionnement à la défense nationale (PMI-PDN).

Mon amendement COM-110 rectifié porte l'âge maximum d'accessibilité à la PMI-PDN de 30 à 45 ans. En effet, la population dans la tranche d'âge 35-45 ans, déjà établie professionnellement, est une cible de choix pour la réserve : elle peut envisager de servir au moins cinq ans alors que la durée moyenne d'engagement est aujourd'hui d'un peu moins de trois ans. Cette mesure s'appliquerait à enveloppe constante, sans conséquences sur les dépenses de l'État.

**M. Jean-Marie Bockel, rapporteur délégué.** – Avis favorable. Il serait cependant souhaitable que le Gouvernement nous rassure en séance sur le risque d'éviction que pourrait présenter cette mesure.

*L'amendement COM-110 est adopté et devient article additionnel.*

### **Article 11 bis (nouveau)**

**M. Jean-Marie Bockel, rapporteur délégué.** – Le Président du Sénat a déposé une proposition de loi garantissant la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et simplifiant les modalités de leur nomination. Il me semble judicieux d'insérer les modalités de représentation des parlementaires au Conseil supérieur de la réserve militaire (CSRM) dans ce cadre global, plutôt que dans la loi de programmation militaire. C'est le sens de l'amendement de suppression COM-126.

**M. Bernard Cazeau.** – L'amendement COM-96 assure la représentation alternative des parlementaires au CSRM par un homme et une femme.

**M. Jean-Marie Bockel, rapporteur délégué.** – Avis défavorable, puisque l'adoption de l'amendement COM-126 des rapporteurs rendrait celui-ci sans objet.

*L'amendement COM-126 est adopté ; le COM-96 devient sans objet.*

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

#### **Article 11 ter (nouveau)**

**M. Jean-Marie Bockel, rapporteur délégué.** – Dans la même logique que l'amendement COM-126, le COM-127 supprime une disposition relative à la représentation parlementaire au conseil consultatif de la garde nationale.

**M. Bernard Cazeau.** – Le COM-97 rectifié est lui aussi analogue au COM-96, assurant une rotation entre hommes et femmes au sein de ce conseil.

**M. Jean-Marie Bockel, rapporteur délégué.** – Avis défavorable.

*L'amendement COM-127 est adopté ; le COM-97 rectifié devient sans objet.*

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

#### **Article additionnel après l'article 11 ter**

**M. Hugues Saury.** – L'amendement COM-81 donne à tout salarié la possibilité de renoncer à un jour de repos non pris au profit d'un autre salarié de l'entreprise ayant souscrit un engagement à servir dans la réserve opérationnelle ; son objectif est de contribuer à la montée en puissance de cette réserve. C'est une disposition inspirée de celles qu'ont instaurées les lois du 9 mai 2014 et du 13 février 2018 au profit d'un collègue ayant un proche malade ou en perte d'autonomie.

**M. Jean-Marie Bockel, rapporteur délégué.** – Avis favorable. Cet amendement contribue à l'augmentation du vivier de la réserve. De plus, le dispositif est non coercitif et renforce la cohésion de la communauté de défense.

*L'amendement n° COM-81 est adopté et devient article additionnel.*

*Les articles 12, 13 et 13 bis (nouveau) sont adoptés sans modification.*

#### **Article 14**

**M. Claude Haut.** – L'amendement COM-102 est de nature technique. Il s'agit d'un ensemble d'ajustements au code de la défense pour le mettre en cohérence avec d'autres dispositions de ce code modifiées par la loi du 9 décembre 2016 relative aux lanceurs d'alerte.

**M. Joël Guerriau, rapporteur délégué.** – Avis favorable.

*L'amendement COM-102 est adopté.*

*L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 14 bis (nouveau)**

**M. Bernard Cazeau.** – L'amendement COM-104 interdit la mention de l'orientation sexuelle dans le dossier individuel du militaire, nécessaire à son évolution socio-professionnelle.

**M. Gilbert Roger, rapporteur délégué.** – Votre amendement est satisfait par les règles applicables au traitement du dossier individuel, aux termes de la loi Informatique et libertés. Avis défavorable.

**M. Bernard Cazeau.** – Ce règlement s'applique aux agents de la fonction publique, mais pas nécessairement aux militaires.

**M. Gilbert Roger, rapporteur délégué.** – Les services du ministère des armées nous ont assuré que c'était le cas.

**M. Bernard Cazeau.** – Dans ce cas, je le retire.

*L'amendement COM-104 est retiré.*

*L'article 14 bis est adopté sans modification.*

**Article 14 ter (nouveau)**

*L'amendement rédactionnel COM-53 est adopté.*

*L'article 14 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*L'article 15 est adopté sans modification.*

**Article 16**

**M. Gilbert Roger, rapporteur délégué.** – En accord avec les services du ministère, l'amendement COM-66 exclut les secrétaires administratifs du champ des expérimentations de recrutement dérogatoire, sans concours, de personnels civils. Leur introduction à l'Assemblée nationale avait provoqué un certain émoi. Le COM-98 a le même objet, c'est pourquoi j'en demanderai le retrait.

*L'amendement COM-98 est retiré.*

*L'amendement COM-66 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-48 est adopté.*

**M. Bernard Cazeau.** – Mon amendement COM-92 étend à la Nouvelle-Aquitaine le dispositif expérimental de recrutement dérogatoire pour les personnels civils. Je soutiens ma région...

**M. Gilbert Roger, rapporteur délégué.** – Malheureusement, avis défavorable !

*L'amendement COM-92 n'est pas adopté.*

**M. Gilbert Roger, rapporteur délégué.** – L'amendement COM-46 réduit la proportion de personnes extérieures dans la commission de sélection dans le cadre du recrutement de fonctionnaires sans concours.

*L'amendement COM-46 est adopté.*

**M. Bernard Cazeau.** – L'amendement instaure un quota de 10 % de personnes handicapées dans les recrutements hors concours à titre expérimental, afin de souligner l'importance de cette problématique auprès des agents de la fonction publique.

**M. Gilbert Roger, rapporteur délégué.** – Avis défavorable : le ministère des armées se conforme très largement à l'obligation légale d'emploi de personnes handicapées. N'ajoutons pas une contrainte.

*L'amendement COM-105 n'est pas adopté.*

*L'article 16 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 17**

**M. Jean-Pierre Grand.** – Mon amendement COM-83 prévoit l'encadrement des volontaires stagiaires du service militaire volontaire (SMV) par des militaires retraités.

**M. Joël Guerriau, rapporteur délégué.** – L'intention est louable, mais cet encadrement est déjà possible à travers le service dans la réserve, qui est ouvert aux militaires retraités.

*L'amendement COM-83 est retiré.*

*L'article 17 est adopté sans modification.*

### **Article 18**

*L'amendement rédactionnel COM-58 est adopté.*

**M. Jean-Pierre Grand.** – L'article 18 ouvre la possibilité pour les militaires d'accepter un mandat de conseiller municipal dans les communes de moins de 9 000 habitants et de conseiller communautaire dans les communautés de communes de moins de 15 000 habitants, tout en restant en position d'activité.

Ces limitations démographiques sont justifiées par le fait que le mandat de conseiller municipal d'une ville de plus de 9 000 habitants suppose, en règle générale, un engagement partisan avéré susceptible de remettre en cause le principe de neutralité et l'obligation de loyalisme imposés au militaire. Ce faisant, elles remettent en cause la capacité des militaires à faire preuve de discernement, de retenue, de réserve et de respect de leurs obligations militaires.

Dans toutes les communes, même les grandes villes, il y a des conseillers municipaux issus de la société civile et non d'une formation politique. Ce n'est pas la taille de la commune qui modifie le comportement d'un citoyen, fût-il militaire. C'est pourquoi mon amendement COM-84 supprime ces limitations démographiques.

À défaut, mon amendement COM-85 porte le seuil de 15 000 à 30 000 habitants – ainsi les militaires pourraient entrer dans les conseils communautaires de 77 % de ces EPCI, contre 34 % aujourd’hui.

**M. Gilbert Roger, rapporteur délégué.** – L’amendement COM-21 est rédactionnel.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur pour avis.** – L’amendement de notre commission COM-119 est identique au COM-21.

La commission des lois s’est placée dans la logique du Gouvernement consistant à appliquer *a minima* des conséquences de l’arrêt du Conseil constitutionnel sur l’exercice de fonctions électives par des militaires. La tradition républicaine veut en effet que les fonctionnaires militaires aient une part minimale à la représentation politique.

**M. Gilbert Roger, rapporteur délégué.** – Avis favorable au COM-119. Je demande le retrait du COM-84, en donnant un avis favorable au COM-85.

*L’amendement COM-84 est retiré.*

**M. Gilbert-Luc Devinaz.** – Les interdictions faites aux militaires d’exercer certains mandats électifs s’appliquent aux officiers supérieurs. Qu’arrive-t-il si un officier élu alors qu’il était capitaine connaît, dans l’exercice de son mandat, un avancement de grade ?

**M. Gilbert Roger, rapporteur délégué.** – Il est alors démissionné par le Préfet. Le cas est prévu par les textes.

*Les amendements COM-21 et COM-119 sont adoptés, ainsi que l’amendement n° 85 ; l’amendement COM-20 devient sans objet.*

**M. Jean-Pierre Grand.** – Mon amendement COM-86 supprime une disposition adoptée par amendement à l’Assemblée nationale, interdisant aux militaires en position d’activité d’être membres du collège électoral sénatorial et même de participer à l’élection des délégués au sein des conseils municipaux. D’après l’Assemblée nationale, l’élection des sénateurs ne serait pas compatible avec les exigences d’impartialité imposées aux militaires. Autrement dit, il leur est autorisé d’élire les députés mais pas les sénateurs... Or, on ne peut nier l’impact électoral des militaires lors des législatives, dans les circonscriptions où sont regroupés des casernements ou des logements. Il suffit de consulter les résultats des bureaux de vote à proximité de ces lieux... Cette discrimination est une atteinte à la démocratie. En leur interdisant de participer à l’élection des sénateurs, on crée une catégorie de sous-conseillers municipaux. C’est tout à fait démoralisant pour nos troupes. Amendement de repli, le COM-87 restreint l’interdiction à l’appartenance au collège électoral.

**M. Gilbert Roger, rapporteur délégué.** – Les conseillers municipaux ressortissants d’un autre pays de l’Union européenne sont eux aussi exclus du collège sénatorial. Retrait ou avis défavorable à l’amendement COM-86.

**M. Pascal Allizard, rapporteur délégué.** – Je souhaite revenir sur le vote précédent. C’est un sujet très important dont nous ne mesurons pas pleinement les conséquences. L’amendement COM-21 remplace, dans la définition des seuils, les communautés de communes par les EPCI. Quant au seuil de 15 000 habitants, la loi NOTRe avait, entre autres, pour objectif de supprimer l’ensemble des EPCI de moins de

15 000 habitants... Dans ces conditions, offrir la possibilité aux militaires de devenir conseillers municipaux dans les EPCI de moins de 15 000 habitants perd de son intérêt. Je suis donc favorable à l'amendement COM-87 qui place le seuil à 30 000, en observant toutefois que tous les EPCI à fiscalité propre sont des communautés de communes... De plus, nous ne réglons pas la problématique des syndicats mixtes. Nous ouvrons une boîte de Pandore : si ces dispositions prospèrent, nous nous exposons à une censure.

Les propositions de M. Grand sont intéressantes. Les militaires participent à toutes les séquences électorales, y compris départementales. Je ne vois pas pourquoi ils ne pourraient pas, au moins en tant que conseillers municipaux, désigner les grands électeurs. C'est se tirer une balle dans le pied. Nous risquons de donner davantage de droits aux citoyens ressortissants de l'Union européenne qu'aux militaires français à qui nous devons la plus grande reconnaissance ! C'est pourquoi je suis tenté de voter ces amendements.

**M. Christian Cambon, président.** – Je ne suis pas surpris par ces échanges. Je ne suis moi-même pas favorable à ce statut de conseiller municipal partiel...

**M. Cédric Perrin, rapporteur délégué.** – Je partage l'avis de M. Allizard. Ne multiplions pas les exclusions de ce type, sous peine de multiplier les contentieux, déjà nombreux, autour des conseils municipaux. Je suis moi aussi tenté de voter ces amendements.

**M. Gilbert Roger, rapporteur délégué.** – Je propose de retenir l'amendement COM-87 permettant aux militaires membres de conseils municipaux de participer à la désignation des grands électeurs. Rappelons qu'un militaire ne peut être membre de droit du collège électoral, puisqu'il ne peut être élu conseiller municipal dans une commune de plus de 9 000 habitants.

**M. Raymond Vall.** – Peut-on être membre d'un collège électoral sans être soi-même éligible ?

**M. Christian Cambon, président.** – Oui : pour le Sénat, c'est le cas des conseillers municipaux ressortissants d'un autre pays de l'Union européenne. De même, un colonel allemand ayant une résidence secondaire en France peut être élu conseiller municipal et devenir maire adjoint.

**M. Jean-Pierre Grand.** – Je maintiens l'amendement COM-86. Il convient d'essayer de remporter la victoire avant d'envisager un repli !

*L'amendement COM-86 est adopté ; les COM-87 et COM-88 deviennent sans objet.*

**M. Jean-Pierre Grand.** – Aux termes du code général des collectivités territoriales, tout membre d'un conseil municipal qui, sans excuse valable, a refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois, est déclaré démissionnaire par le tribunal administratif.

Or l'exigence de disponibilité permanente pour l'armée peut empêcher un militaire d'exercer la fonction d'assesseur lors d'une élection dans la commune où il est conseiller municipal. Mon amendement COM-89 pare à ce risque en rendant inapplicable aux militaires en activité la disposition en question. Ainsi sera mieux précisée la volonté du législateur, chère à la justice administrative.

**M. Gilbert Roger, rapporteur délégué.** – C’est une exemption trop générale : les militaires doivent exercer normalement le mandat qui leur est confié. Avis défavorable.

*L’amendement COM-89 est retiré.*

**M. Gilbert Roger, rapporteur délégué.** – L’amendement COM-22 interdit aux militaires d’exercer le mandat de président de syndicat mixte.

*L’amendement COM-22 est adopté.*

*L’article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### *Article 19*

**M. Olivier Cadic, rapporteur délégué.** – L’article 19 comprend trois volets.

Le premier précise les dispositifs de détection que les opérateurs de communications électroniques pourront mettre en place sur leur réseau. Le second définit les modalités du contrôle exercé par l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep) sur l’Agence nationale de la sécurité des systèmes d’information (Anssi), lorsque celle-ci est autorisée à mettre en œuvre ses dispositifs de détection sur les réseaux des opérateurs et sur les systèmes d’information des fournisseurs de service de communication au public en ligne et à obtenir des opérateurs les données techniques recueillis par leurs dispositifs.

Ces deux capacités de l’Anssi font l’objet de dispositions nouvelles du code de la défense qui constituent le troisième volet. L’amendement COM-56 porte sur les deux premiers volets.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur pour avis.** – La commission des lois approuve pleinement la priorité donnée à la cybersécurité. Le dispositif prévu par le texte pour donner davantage de moyens de défense aux autorités civiles et militaires est bienvenu. Toutefois, le mécanisme des sondes présente des aspects attentatoires à la vie privée. C’est l’esprit de l’amendement COM-114, identique au précédent. Il prévoit des atteintes proportionnées, assorties de garanties quant aux moyens techniques de l’Arcep, et notamment au niveau d’accès de l’agence aux données recueillies et conservées par l’Anssi. Il améliore également le contrôle du Parlement.

Enfin, il équilibre les forces et moyens d’action de l’Arcep vis-à-vis de l’Anssi, en lui donnant la possibilité d’adresser à celle-ci des injonctions en cas de dévoiement constaté dans la captation des informations. Le texte du Gouvernement ne prévoit rien à ce sujet.

En cas de non-respect de l’injonction, notre amendement prévoit également des procédures d’arbitrage – qui ne seront sans doute pas utilisées – entre les deux agences par une chambre spécialisée du Conseil d’État.

**M. Richard Yung.** – Je ne suis pas convaincu par ces amendements. Charger l’Arcep de contrôler l’Anssi, ce qui n’est pas dans ses attributions, est déjà un pas considérable ; prévoir des procédures de contentieux me semble excessif. Il suffirait de donner la possibilité à l’Arcep de rendre publiques ses injonctions si, par extraordinaire l’Anssi n’y accédait pas ; mettre en contentieux devant le Conseil d’État les discussions entre ces deux autorités me paraît peu raisonnable.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur pour avis.** – Le mécanisme proposé est un décalque de celui qui est appliqué à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) dans ses relations avec l'Anssi.

**M. Pascal Allizard, rapporteur délégué.** – Je suis favorable à ces amendements. Il existe une forte tentation au niveau européen d'exercer une véritable autorité sur les agences nationales de régulation des télécommunications. Or la France est très performante dans ce domaine ; en acceptant de donner un poids plus grand à l'Union européenne sur ce sujet, nous risquons de moyenniser les efforts.

*Les amendements n<sup>os</sup> COM-56 et COM-114 sont adoptés.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-116 prévient un risque d'inconstitutionnalité. La mise en place des sondes sur les réseaux des opérateurs de télécommunications peut être volontaire ou contrainte, en cas de menace spécifique. Or cette mise en place est complexe, et engendre pour ces opérateurs des dépenses importantes en termes de ressources humaines. Une telle mesure pourrait provoquer de nombreuses questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) si aucune compensation du surcoût pour les opérateurs n'est prévue lorsque la mise en œuvre est contrainte. C'est l'objet de l'amendement.

**M. Rachel Mazuir, rapporteur délégué.** – Avis favorable.

*L'amendement COM-116 est adopté.*

**M. Rachel Mazuir, rapporteur délégué.** – L'amendement COM-62 étend le champ de la détection opérée par l'Anssi, aujourd'hui limité aux autorités publiques, aux opérateurs de services essentiels. L'Anssi organise déjà la détection dans ces domaines – eau, électricité, rail notamment – mais l'amendement officialise et sécurise cette détection. La mention « État » remplace également la mention « autorités publiques ».

*L'amendement COM-62 est adopté.*

*L'amendement COM-106 rectifié est retiré.*

**M. Olivier Cadic, rapporteur délégué.** – L'amendement COM-57 renvoie tout d'abord à un décret en Conseil d'État la définition des catégories de données techniques susceptibles d'être recueillies par l'Anssi dans le cadre de la mise en place de ses sondes de détection. Cette précision vise à garantir un paramétrage adéquat des dispositifs, qui ne saurait permettre de collecter et d'exploiter des données au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour les finalités prévues par la loi.

L'amendement supprime également la peine d'emprisonnement prévue en cas d'obstacle d'un opérateur de communications électroniques ou d'un hébergeur à l'installation par l'Anssi de ses propres sondes de détection sur leur réseau ou système d'information, tout en doublant la peine d'amende, de manière à en conserver le caractère dissuasif.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-115 de la commission des lois est identique au précédent. Il parachève l'ensemble des garanties apportées dans la rédaction de l'article 19, en prévoyant un décret en Conseil d'État précisant la nature des données collectées et conservées par l'Anssi. C'est d'autant plus nécessaire que dans la rédaction votée par l'Assemblée nationale, l'Anssi a la possibilité de conserver ces

données pendant dix ans. Enfin, doubler les amendes est conforme au principe de proportionnalité : il n'est pas nécessaire de menacer les opérateurs d'embastillement.

*Les amendements COM-57 et COM-115 sont adoptés.*

*L'amendement n° COM-117 est retiré.*

*L'article 19 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*L'article 20 demeure supprimé. L'article 21 est adopté sans modification.*

### **Article 22**

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° COM-117 est de précaution. La CNCTR n'intervient pas au niveau de la mise au point des dispositifs d'interception. Cet amendement lui donne la possibilité d'observer les essais.

**M. Christian Cambon, président.** – Michel Boutant y siège...

**M. Michel Boutant, rapporteur délégué.** – Cet amendement m'en rappelle un autre, qui portait sur la surveillance du réseau hertzien, et qui avait été adopté.

**M. Christian Cambon, président.** – Souvenir ému !

**M. Michel Boutant, rapporteur délégué.** – Et douloureux... Personnellement, mon avis est favorable, mais je sens que celui de la commission sera défavorable. C'est un vrai dilemme ! Retrait, ou avis défavorable.

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur pour avis.** – Comme c'est un amendement de la commission des lois, je ne puis le retirer, même si je partage l'avis de la commission. Même dilemme, donc !

**M. Christian Cambon, président.** – Notre commission s'en remet donc à votre sagesse.

*L'amendement n° COM-117 est adopté.*

**M. Richard Yung.** – L'amendement n° COM-103 rectifié, déposé par Alain Richard, membre du Conseil d'État, résulte du fait qu'un décret en Conseil d'État n'apparaît pas nécessaire, puisqu'un simple arrêté du ministre de la défense, pris après avis de la CNCTR, suffit pour définir les mentions devant figurer dans le formulaire de déclaration auprès de la CNCTR ou dans le registre recensant les opérations techniques.

**M. Michel Boutant, rapporteur délégué.** – Avis favorable, sans dilemme cette fois, puisqu'il s'agit d'un simple aménagement technique du pouvoir réglementaire. De plus, la CNCTR sera consultée pour avis.

*L'amendement n° COM-103 rectifié est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel n° COM-120.*

*L'article 22 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission, et l'article 22 bis est adopté sans modification.*

**Article additionnel après l'article 22 bis**

**M. Christian Cambon, président.** – L'amendement n° COM-63 reprend les dispositions d'une proposition de loi que j'ai déposée avec Philippe Bas, président de la commission des lois, afin de renforcer le contrôle du Parlement par le biais de la délégation parlementaire au renseignement (DPR), dont nous faisons partie. Les services de renseignement ont vu leurs capacités juridiques et budgétaires sensiblement accrues au cours des dernières années. Il convient donc de renforcer parallèlement le contrôle parlementaire dont ils font l'objet. C'est pourquoi cet amendement donne de nouveaux moyens à la DPR, en lui donnant accès à certains documents auxquels elle ne pouvait avoir accès jusqu'à maintenant, tout en préservant la capacité du pouvoir exécutif de restreindre ce droit d'accès pour certaines informations – à condition de motiver cette restriction – ; en lui faisant transmettre la liste des rapports des inspections générales des ministères portant sur les services de renseignement dont ils dépendent ; en lui donnant la possibilité d'entendre les personnels de ces services sur le site des services afin de préserver leur anonymat, et en autorisant la DPR à désigner en son sein un rapporteur, auquel elle pourrait confier des missions d'évaluation et de contrôle sur des thématiques définies.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° COM-118 est identique. Il est superflu pour moi de commenter le contenu d'une proposition de loi déposée par vous-même et par Philippe Bas. Notre commission des lois a adopté à l'unanimité cet amendement.

**M. Ladislas Poniatowski.** – Le sujet est d'importance, et il y aura un débat en séance, qui fera suite à celui que vous avez sans doute déjà avec le Gouvernement. La réforme institutionnelle qui s'annonce restreindra le pouvoir du Parlement. Demander un renforcement du contrôle parlementaire est donc particulièrement opportun. Je vous en félicite et vous soutiens totalement.

**M. Christian Cambon, président.** – Merci, nous avons reçu beaucoup d'encouragements. Nous avons accepté une légère modification demandée par le ministère, qui a souhaité que l'audition des agents se fasse sur site, ce qui est bien normal. Notre seul but est que le Parlement exerce son contrôle légitime.

**M. Michel Boutant, rapporteur délégué.** – Je suis heureux de constater cette évolution : en 2015, lors de la discussion de la loi sur le renseignement, un amendement qui demandait que la DPR puisse entendre une plus large catégorie du personnel n'avait pas été retenu... La réflexion a mûri ! Je m'en félicite, car nous ne serons plus confrontés, sur site, à des personnes qui ne sont pas autorisées à nous parler. Cette évolution est très positive.

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure déléguée.** – Notre groupe soutient cette initiative, comme tout ce qui renforce le rôle des parlementaires dans le contrôle du pouvoir exécutif.

*Les amendements identiques n<sup>os</sup> COM-63 et COM-118 sont adoptés, et un article additionnel est inséré après l'article 22. L'article 23 est adopté sans modification.*

**Article 24**

*L'amendement de coordination n° COM-112 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel n° COM-59. L'article 24 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 24 bis A**

**M. Philippe Paul.** – L'amendement n° COM-80 permet au ministre des Armées de définir lui-même les normes applicables à certains matériels.

**M. Christian Cambon, président.** – Avis favorable de la commission.

*L'amendement n° COM-80 est adopté.*

*L'article 24 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 24 bis**

**M. Philippe Paul.** – L'amendement n° COM-78 établit un cadre juridique pour couvrir les gendarmes lors de transports maritimes sensibles.

**M. Christian Cambon, président.** – Avis favorable de la commission.

*L'amendement n° COM-78 est adopté.*

*L'article 24 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 25**

**M. Rachel Mazuir, rapporteur délégué.** – L'amendement n° COM-52 supprime l'alinéa 13 pour harmoniser la liste des matériels soumis aux procédures de transfert intracommunautaire avec celle des mêmes matériels actuellement soumis à autorisation d'exportation en dehors de l'Union européenne. L'établissement d'une différence entre les régimes applicables aux exportations de matériels spatiaux au sein de l'Union européenne et en dehors de l'Union européenne est contraire à l'objectif d'harmonisation de ces régimes poursuivi par l'article.

*L'amendement n° COM-52 est adopté.*

*L'article 25 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 26**

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure déléguée.** – Le sujet abordé par l'amendement n° COM-19 a déjà été traité, notamment dans le rapport sénatorial n° 525 : il s'agit d'introduire plus de souplesse et de rapidité dans les marchés publics. Cela s'inscrit dans le cadre de la réforme de la DGA.

*L'amendement n° COM-19 est adopté.*

*L'article 26 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Article 27*

**Mme Christine Prunaud, rapporteure déléguée.** – Notre amendement de suppression n° COM-2 rappelle que la question de l'immobilier reste très sensible chez les militaires. La mobilisation en urgence, suite aux attentats de Paris, a montré de graves défaillances dans les conditions d'hébergement des soldats. Ce besoin en infrastructures risque d'être encore aggravé en cas de généralisation d'un service national universel, quelle que soit sa forme. Il est donc urgent que le Gouvernement freine sa politique de vente de l'immobilier de Défense.

**M. Joël Guerriau, rapporteur délégué.** – Avis défavorable. Cet article a été prorogé à trois reprises, car il apporte de la souplesse en évitant de longues réunions interministérielles. Avec l'objectif d'atteindre 500 millions d'euros de recettes pour le ministère des Armées, c'est précieux.

**M. Bernard Cazeau.** – Souvent, la vente des immeubles militaires a permis de construire des logements sociaux.

*L'amendement n° COM-2 n'est pas adopté.*

*L'article 27 est adopté sans modification.*

*Article 28*

**M. Gilbert Roger, rapporteur délégué.** – L'amendement n° COM-36 clarifie la nature des documents qui devront être annexés à l'acte de vente dans les affaires de dépollution.

*L'amendement n° COM-36 est adopté.*

*L'article 28 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Articles additionnels après l'article 28*

**M. Joël Guerriau, rapporteur délégué.** – La loi Duflot a introduit la possibilité d'appliquer une décote pouvant aller jusqu'à 100 % de la valeur des biens. L'amendement n° COM-26 exonère de la décote sauf pour la réalisation de programmes de logements sociaux réservés aux agents du ministère des armées.

**M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° COM-124 de la commission des finances va dans le même sens, mais est plus systématique, car nous devons atteindre le montant de 500 millions d'euros, ce que la décote Duflot rend plus difficile. Puis, on ne peut pas financer deux politiques différentes avec une seule recette !

**M. Joël Guerriau, rapporteur délégué.** – Notre amendement va plus loin : il prend en considération le besoin de logement des militaires et laisse la possibilité d'une décote.

**M. Christian Cambon, président.** – Nous saluons naturellement le travail de la commission des finances sur ce sujet.

**M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis.** – Notre amendement ayant été adopté par la commission des finances, je ne puis le retirer. Et, dans le cas de l'îlot Saint-Germain, je doute que votre amendement ait opéré. Oui, nos armées ont besoin de logements sociaux mais, dans ce cas, la décote Duflot a coûté cher. Nous aurons le débat en séance publique.

**M. Ladislav Poniatowski.** – L'amendement n° COM-26 fait tomber l'amendement n° COM-124... Il y a matière à réflexion !

**M. Joël Guerriau, rapporteur délégué.** – Les militaires de Sentinelle sont de plus en plus sur-employés et répartis sur l'ensemble du territoire. Le problème de leur logement est crucial.

**M. Christian Cambon, président.** – Nous avons le même but : favoriser la construction de logements sociaux pour les militaires, notamment à Paris – où un bien du Ministère des Armées estimé à 85 millions d'euros a été vendu pour 29 millions d'euros, pour satisfaire la maire ! Sur les 450 logements sociaux construits, seuls 50 bénéficieront aux militaires... Nous cherchons donc la meilleure méthode pour parvenir à cet objectif commun.

*L'amendement n° COM-26 est adopté. Un article additionnel est inséré après l'article 28. L'amendement n° COM-124 devient sans objet.*

#### *Article 29*

**M. Jean-Marie Bockel, rapporteur délégué.** – L'amendement n° COM-38 achève de sécuriser les ressources de l'établissement public Conseil national des communes "Compagnons de la Libération" en incluant les éventuelles recettes annexes du musée et les recettes annexes du mécénat – en plus des recettes directes du mécénat, prévues par cet article. Les recettes annexes résultent de la vente de brochures, de médailles-souvenirs...

**M. Bernard Cazeau.** – C'est un amendement de bon sens !

*L'amendement n° COM-38 est adopté.*

*L'article 29 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Les articles 30 et 31 sont adoptés sans modification.*

#### *Article 32*

**M. Joël Guerriau, rapporteur délégué.** – Les associations de pensionnés et d'invalides souhaitent garder une juridiction spécifique. L'amendement n° COM-23 trouve un compromis et accepte le transfert à la juridiction administrative moyennant quelques réserves.

**M. Christian Cambon, président.** – Il conserve en particulier l'huis-clos, la possibilité de se faire représenter et le droit de conciliation – nous avons tous été informés par les associations.

*L'amendement n° COM-23 est adopté. L'amendement de coordination n° COM-24 est adopté.*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° COM-113 ne concerne pas les pensions militaires mais le deuxième RAPO obligatoire : sur ce point, il revient au texte initial, car l'Assemblée nationale a voulu que les exceptions soient déterminées par voie réglementaire. Or, celles-ci doivent être fixées par la loi.

**M. Joël Guerriau, rapporteur délégué.** – Avis favorable.

*L'amendement n° COM-113 est adopté.*

**Mme Gisèle Jourda.** – L'émoi suscité dans les associations par nos débats en commission nous a amenées à revoir le SGA. Nous avons décidé de demander un rapport annuel sur le RAPO et le transfert à la juridiction administrative. Cela permettrait de rassurer les associations, qui n'ont pas toutes été consultées, et de contrôler l'efficacité du dispositif. Les tribunaux administratifs sont engorgés... Les militaires victimes de guerre doivent bénéficier d'un accompagnement adapté. *Quid*, d'ailleurs, de l'indemnisation des personnes qui devront les accompagner ?

**M. Joël Guerriau, rapporteur délégué.** – Excellent plaidoyer ! Avis favorable : cette réforme inquiète.

*L'amendement n° COM-91 est adopté.*

*L'article 32 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Les articles 33, 34 et 35 sont adoptés sans modification.*

#### **Article additionnel après l'article 35**

**M. Bernard Cazeau.** – L'amendement n° COM-108 inscrit dans la loi qu'une personne séropositive ne peut se voir interdire l'accès à la fonction militaire du fait d'un sérodiagnostic positif. L'état actuel de nos connaissances rend inexplicable un tel refus, qui s'est encore produit récemment dans la marine.

**M. Joël Guerriau, rapporteur délégué.** – Je comprends votre préoccupation, mais les personnes séropositives ne sont pas en tant que telles privées de la possibilité d'accéder à la fonction militaire. En revanche, elles doivent remplir – comme tout autre candidat recruté – les conditions d'aptitude physique requises pour servir, qui s'apprécient au cas par cas. Cette question ne peut pas être réglée par une disposition générale dans la loi. Nous n'avons pas eu le temps, malgré notre souhait, d'examiner le cas spécifique que vous évoquez. Avis défavorable.

*L'amendement n° COM-108 n'est pas adopté.*

#### **Article 36**

**M. Joël Guerriau, rapporteur délégué.** – L'amendement n° COM-25 précise la fixation de la date de détermination de l'invalidité au jour de la demande de pension.

*L'amendement n° COM-25 est adopté.*

**M. Joël Guerriau, rapporteur délégué.** – L'amendement n° COM-79 autorise la mention « Mort pour la France » pour les personnes décédées dans une opération terroriste sur

le territoire national. La nomenclature actuelle empêche, par exemple, le colonel Beltrame de bénéficier de cette mention – alors qu'on peut l'avoir si l'on meurt, par exemple, du paludisme dans le cadre d'une opération extérieure !

**M. Christian Cambon, président.** – Cet amendement a potentiellement des conséquences financières indirectes même s'il est recevable ; il devrait donc être déposé en séance pour en débattre avec la ministre : cette mention fait que l'État prend en charge, à perpétuité, les frais de sépulture.

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure déléguée.** – Le cadre juridique actuel ne prévoit-il pas déjà cette possibilité ?

**M. Joël Guerriau, rapporteur délégué.** – Pour un mort sur le territoire, ce n'est possible qu'en temps de guerre.

**Mme Sylvie Goy-Chavent.** – J'ai été saisie, dans mon département, pour qu'un tel amendement soit déposé. C'est aussi ouvrir la boîte de Pandore vis-à-vis des sapeurs-pompiers, par exemple. Il faudra bien préciser la formulation juridique. Je soutiens le principe de cet amendement, en tous cas.

*L'amendement n° COM-79 est retiré.*

**M. Jean-Pierre Grand.** – Ne pourrions-nous pas demander un rapport sur la question des 74 supplétifs, à qui nous devons donner 3 663 euros par an, faute de pouvoir déposer un amendement du fait de l'article 40 de la Constitution ? Nous nous honorerions de régler une fois pour toute ce problème.

**M. Christian Cambon, président.** – En effet. Déposez un amendement en vue de la séance publique.

**M. Jean-Pierre Grand.** – Je le ferai, mais sous la forme d'une demande de rapport, qui sera recevable.

*L'article 36 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 37**

**M. Joël Guerriau, rapporteur délégué.** – L'amendement n° COM-39 est technique, et reporte la date d'effet de l'abrogation à la publication du décret.

**M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° COM-125 est identique.

*Les amendements identiques n°s COM-39 et COM-125 sont adoptés. L'article 37 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission. L'article 38 est adopté sans modification.*

#### **Article 38**

*L'article 38 est adopté sans modification.*

**Article 38 bis (nouveau)**

*L'amendement rédactionnel COM-68 est adopté.*

*L'article 38 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 39**

**M. Gilbert Roger, rapporteur délégué.** – L'amendement COM-51 remplace l'habilitation de légiférer par ordonnance prévue à l'article 39 du projet de loi par les dispositions législatives correspondantes, dont la rédaction a pu être arrêtée depuis la présentation du projet de loi. Cet amendement, conforme à l'objet et aux modalités de la mesure présentées dans l'étude d'impact, est relatif à l'accessibilité des établissements placés sous la responsabilité du ministère.

*L'amendement COM-51 est adopté.*

*L'article 39 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 40**

*L'article 40 est adopté sans modification*

**Article 41**

*L'article 41 est adopté sans modification.*

**Article 42**

*L'amendement rédactionnel COM-61 est adopté.*

**Article 43 (nouveau)**

*L'article 43 est adopté sans modification.*

**Article 2-Rapport annexé (précédemment réservé)**

**M. Olivier Cadic, rapporteur délégué.** – Tout le monde connaît l'affaire *Cambridge Analytica*, qui a vu une puissance étrangère annexer l'élection américaine. Sans parler de ce que les Britanniques ont découvert dans l'affaire du Brexit. Dans la guerre de l'information, le cyberspace permet d'exploiter les vieilles tactiques de désinformation et de propagande, pour manipuler les populations.

Pour envisager un effort concerté au niveau de l'information, il faut s'en donner les moyens au niveau européen, car au-delà de la France, c'est toute la construction européenne que certains cherchent à déstabiliser. Le Sénat doit faire prendre conscience que certains nous mènent une guerre au quotidien, comme l'a souligné mon collègue Rachel Mazuir. Le Pentagone a été sollicité par les membres du Congrès et du Sénat américains pour travailler sur cette question, mais l'Amérique est limitée par le Premier amendement : tel n'est pas notre cas. Nous avons les moyens d'apporter une réponse. C'est le but de la modification proposée par notre amendement *COM-33*.

*L'amendement COM-33 est adopté.*

**M. Philippe Paul, rapporteur délégué.** – Les forces prépositionnées et les forces de souveraineté doivent être dotées des effectifs suffisants et des équipements adéquats, ainsi que l'on a pu le constater à Djibouti. Tel est l'objet de la précision apportée par notre amendement COM-29.

*L'amendement COM-29 est adopté.*

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure déléguée.** – La Garde nationale tend à englober l'ensemble des forces de sécurité et des citoyens qui y participent. Rappeler son existence participe de l'esprit de défense. Je rappelle que notre commission, par le truchement de M. Bockel et de Mme Jourda, a beaucoup travaillé sur le sujet. Tel est l'objet de l'amendement COM-4.

**M. Jean-Marie Bockel, rapporteur délégué.** – Favorable.

*L'amendement COM-4 est adopté.*

**M. Dominique de Legge, rapporteur pour avis de la commission des finances.** – *J'ai pu constater, en me rendant sur place, qu'un certain nombre de nos avions ne pouvaient être entretenus dans de bonnes conditions le SIAé, faute de moyens pour l'acquérir, m'a-t-on dit, ne disposant pas de la documentation technique. Mon amendement COM-121 tend à y remédier.*

**M. Jean-Marie Bockel, rapporteur délégué.** – Favorable. Tous les moyens de développer la compétence technique du SIAé méritent d'être soutenus.

*L'amendement COM-121 est adopté.*

**M. Jean-Marie Bockel, rapporteur délégué.** – Notre amendement COM-32 que le ministère des armées et Bercy présentent de façon explicite, au sein des documents budgétaires, l'utilisation des crédits d'entretien programmé des matériels (EPM) afin que l'augmentation des moyens financiers – de 1,1 milliard par an par rapport à la précédente LPM – soit suivi de près par le Parlement.

On ne peut pas accepter de ne pas savoir comment sont utilisées les ressources alors que les taux de disponibilité de certains équipements sont aussi bas.

**M. Bernard Cazeau.** – Je m'abstiendrai.

*L'amendement COM-32 est adopté.*

**M. Jean-Marie Bockel, rapporteur délégué.** – La préparation opérationnelle reste inférieure de 10 % en moyenne aux objectifs fixés et aux normes de l'Otan. Prévoir sa remontée progressive à partir de 2025 est très insuffisant.

Par notre amendement COM-35, nous demandons que lors de l'actualisation prévue en 2021 un état de la préparation opérationnelle nous soit présenté, et que des objectifs soient fixés en la matière jusqu'à la fin de la période de programmation. Encore une fois, ayant été échaudés par le passé, nous sommes dans une démarche d'évaluation.

*L'amendement COM-35 est adopté.*

**M. Joël Guerriau, rapporteur délégué.** – Notre amendement COM-45 vise à muscler le volet immobilier de la LPM, afin de sécuriser le retour au ministère des armées de l'intégralité de ses produits immobiliers et de préciser qu'en cas de transfert d'immeubles vers d'autres départements ministériels, le ministère devra bénéficier d'une indemnisation substantielle.

Enfin, il s'agit de reprendre un engagement que le gouvernement avait choisi de faire figurer dans l'étude d'impact annexée au projet de LPM, concernant les règles de fonctionnement du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat ».

*L'amendement COM-45 est adopté.*

**M. Joël Guerriau, rapporteur délégué.** – Notre amendement COM-49 vise à réévaluer la possibilité de cession de la partie historique du Val-de-Grâce, qui accueille encore aujourd'hui l'école du service de santé des armées et un bâtiment récent, libéré depuis que les activités de l'hôpital d'instruction des armées ont été redistribuées.

*L'amendement COM-49 est adopté.*

**M. Bernard Cazeau.** – L'amendement COM-99 rectifié *ter* vise à combattre le harcèlement sexuel dans l'armée *via* la promotion de la cellule Thémis.

**M. Joël Guerriau, rapporteur délégué.** – Favorable à cette rédaction plus précise que le texte d'origine.

*L'amendement COM-99 rectifié ter est adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-11 rectifié est adopté.*

**M. Joël Guerriau, rapporteur délégué.** – Pour éviter les problèmes du passé, notre amendement COM-15 vise à transposer « sans délai » aux militaires des mesures indiciaires ou indemnitaires affectant la rémunération des personnels civils.

*L'amendement COM-15 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-12 est adopté.*

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Même si le ministère des Armées participe des exportations d'armements, ce n'est néanmoins pas sa vocation première. Il n'est pas certain que consacrer 400 emplois sur 6 000 créés soit pertinent au regard des besoins opérationnels et de ceux d'autres services. De nombreuses unités et régiments souffrent d'un déficit en matière d'effectifs. Notre amendement COM-5 y remédie.

**M. Jean-Marie Bockel, rapporteur délégué.** – Défavorable. La suppression des emplois affectés aux exportations ne fera pas disparaître la mission Soutex elle-même. Ces 400 emplois sont indispensables à la mise en œuvre du contrat du siècle, c'est-à-dire la vente des sous-marins français à l'Australie. Le renforcement des effectifs de la DGA, qui seconde Naval Group, était annoncé comme nécessaire dès la signature du contrat 2016.

*L'amendement COM-5 n'est pas adopté.*

**Mme Christine Prunaud, rapporteure déléguée.** – Depuis le début de la LPM, en cours de réalisation, le service de santé des armées (SSA) a perdu 8 % de ses effectifs. Il lui manque une centaine de médecins des forces. Les personnels projetés effectuent 200 % du contrat opérationnel. Il s’agit donc, par notre amendement COM-37, de rappeler que les évolutions des effectifs du SSA doivent tout au long de la période de programmation garantir la sécurité de nos forces et leur capacité à entrer en premier.

**M. Bernard Cazeau.** – Le problème davantage lié au refus des médecins de rester au service de santé qu’à un problème budgétaire.

**Mme Christine Prunaud, rapporteure déléguée.** – Sur le terrain, on constate que les médecins vont vers le privé à cause du manque de soutien financier, qui crée des tensions. Nous voulons leur permettre d’exercer leur profession dans des conditions normales, vu le service qu’ils rendent à l’armée.

**M. Christian Cambon, président.** – C’est un amendement attendu par le service de santé des armées.

*L’amendement COM-37 est adopté.*

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – La Journée Défense et Citoyenneté (JDC) revêt une importance particulière pour les Français établis hors de France. Elle permet de maintenir ou de renouer le lien avec la France.

Or, les modalités précises de mise en œuvre du Service national universel (SNU), appelé à la remplacer, sont encore floues. Le groupe de travail chargé de fixer les contours de ce dispositif ne rendra pas ses conclusions avant la fin du printemps.

Notre amendement COM-6 vise à maintenir la JDC pour les jeunes Français établis hors de France, jusqu’à son remplacement effectif par le SNU.

**M. Gilbert Roger, rapporteur délégué.** – Notre sous-amendement COM-111 retient une formulation qui ne tienne pas pour acquise la mise en place du SNU, étant donné les nombreuses réserves émises par la commission sur ce projet. Favorable à l’amendement sous réserve de cette modification.

**M. Robert del Picchia.** – On peut être favorable à cet amendement, mais il faut reconnaître que la JDC fonctionne de moins en moins, dans beaucoup d’endroits.

**Mme Christine Prunaud, rapporteure déléguée.** – Je m’abstiendrai sur le sous-amendement.

*Le sous-amendement COM-11 est adopté. L’amendement COM-6, ainsi modifié, est adopté.*

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – Le service militaire volontaire s’est révélé un vrai succès. Si ce dispositif était reconduit, il serait intéressant de prévoir une augmentation du nombre de places offertes. Ce serait un signal fort, d’autant que le SMV est une réserve de recrutement pour nos armées.

**M. Joël Guerriau, rapporteur délégué.** – Le SMV est effectivement un succès puisqu’on enregistre 72 % d’insertion à sa sortie. Nous avons cependant adopté un

amendement à l'article 5 pour éviter de prévoir de telles augmentations, tant pour le SMV que pour le SNU, dans le cadre de la LPM, pour préserver la trajectoire des effectifs. D'où un avis défavorable.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – La LPM établit des orientations, ce n'est pas une loi de finances. L'amendement n'a pas d'impact financier, il ne s'agit que d'ouvrir la possibilité d'une augmentation du recrutement.

*L'amendement COM-7 n'est pas adopté.*

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure déléguée.** – Les dépenses nucléaires vont pratiquement doubler entre 2019 et 2025 : elles vont passer d'une moyenne annuelle de 3,2 milliards entre 2014 et 2019, à 5 milliards entre 2019-2023 et approcher les 7 milliards en fin de LPM.

Ces dépenses sont contraintes et dépassent en volume le budget de nombreuses politiques publiques ; il est nécessaire qu'une sensibilisation soit menée et qu'un débat national soit organisé.

La décision de renouveler cet arsenal a été prise dans des cercles par trop restreints. Alors que la France fait partie des pays se prononçant contre la prolifération nucléaire, ce doublement du budget envoie un signal un peu contradictoire. Il serait bon d'élargir le débat pour sensibiliser les français à ce que nous entendons encore par « dissuasion ». Tel est l'objet de l'amendement COM-69.

**Mme Christine Prunaud.** – Je soutiens l'amendement de ma collègue. Ce débat est nécessaire.

**M. Christian Cambon, président.** – La commission n'est pas favorable. Le débat a eu lieu lors de la campagne présidentielle, et il reste permanent dans la presse et au sein de l'opinion publique. Alors que nous allons entamer, à partir de 2020, la rénovation des deux composantes de la force nucléaire, notre commission sera amenée à retravailler sur ce sujet, dans le prolongement des importants travaux que nous avons menés avec nos collègues MM. Pintat, Lorgeoux, Trillard, Allizard et Haut. J'ajoute que relancer un débat dès après s'être prononcés sur la LPM serait paradoxal.

*L'amendement COM-69 n'est pas adopté.*

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure déléguée.** – Au vu des expériences passées, il convient de respecter quelques conditions pour que les coopérations européennes en matière d'armement soient des succès. Il est essentiel que des arbitrages politiques structurants soient validés au plus haut niveau, dès le début des projets. A ce titre, le principe du retour géographique, qui veut que chaque pays participant bénéficie de son investissement pour stimuler sa propre industrie, doit pouvoir être dépassé pour laisser place au critère principal des compétences et de l'efficacité industrielle. Tel est l'objet de notre amendement COM-34.

*L'amendement COM-34 est adopté.*

**Mme Hélène Conway-Mouret.** – L'amendement COM-70 est de coordination avec celui que nous avons présenté sur l'alinéa 261. Le ministère participe aux exportations d'armement, mais ce n'est pas sa vocation première.

**M. Jean-Marie Bockel, rapporteur délégué.** – Avis défavorable. Les exportations ne sont pas une activité accessoire de nos armées, même s'il faut veiller à en couvrir les coûts.

*L'amendement COM-70 n'est pas adopté.*

**M. Pascal Allizard, rapporteur délégué.** – En cohérence avec ce que j'indiquais dans mon propos liminaire, puisque l'on a eu une réponse, même si elle reste partielle, du ministère sur le cadencement de la montée en charge des études amont, il est bon de l'inscrire dans le texte. Tel est l'objet de notre amendement COM-64.

**M. Bernard Cazeau.** – L'amendement COM-100 vise à supprimer la mention de la maintenance et des services aux satellites en orbite, sujets qui ne relèvent pas tout à fait du domaine de l'innovation de rupture, ni du ministère des armées.

**Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure déléguée.** – Avis favorable. L'Assemblée nationale a déjà complété la liste d'exemples d'éléments d'innovation de rupture, mais la maintenance des satellites en orbite n'en relève sans doute pas.

*L'amendement COM-100 est adopté.*

**M. Gilbert Roger, rapporteur délégué.** – Notre amendement COM-47 tend à intégrer au rapport annexé la programmation financière en faveur de la politique immobilière.

*L'amendement COM-47 est adopté.*

*L'amendement de coordination COM-31 est adopté.*

**M. Gilbert-Luc Devinaz.** – Le contenu de cet amendement est identique à celui de l'amendement COM-116 présenté à l'article 4. Il vise à combler une lacune en renforçant le contrôle parlementaire sur les Opex.

**M. Christian Cambon, président.** – Aussi louable que soit l'intention, il modifie le dispositif prévu à l'article 35 de la Constitution : nous ne pouvons pas l'accepter.

*L'amendement COM-71 n'est pas adopté.*

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

## TABLEAU RÉCAPITULATIF SUR LE SORT DES AMENDEMENTS

<b>PROJET DE LOI de programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions concernant la défense</b>
--

<b>Article 1er</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. CAZEAU	93 Rect.	rajouter la notion d'évaluation au contrôle parlementaire des objectifs de la politique de défense et de la programmation financière qui lui est associée.	<b>Adopté</b>

<b>Article 3</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. TODESCHINI	72	Exclusion du SNU du périmètre de la LPM	<b>Rejeté</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	50	Exclusion du SNU du périmètre de la LPM	<b>Adopté</b>
M. VAUGRENARD	73	Faire progresser la part du PIB des crédits de la mission "Défense" de 5 points de base par an.	<b>Rejeté</b>
M. VAUGRENARD	74	Lisser la trajectoire d'augmentation des crédits de la mission "Défense"	<b>Rejeté</b>
M. VAUGRENARD	75	Amendement de cohérence avec l'amendement n° 74	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	27	Sécurisation du retour au ministère des armées de l'intégralité de ses produits immobiliers	<b>Adopté</b>

<b>Article 4</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	28	Prise en compte de l'usure des matériels dans les coûts d'OPEX	<b>Adopté</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	30	Plafonnement de la part de la mission "Défense" dans le financement du surcoût des OPEX/MISSINT	<b>Adopté</b>
Mme PRUNAUD	1	Prévoir un débat annuel suivi d'un vote sur les OPEX et MISSINT	<b>Rejeté</b>
M. DEVINAZ	76	Prévoir un vote annuel sur les OPEX et MISSINT devant être prolongées	<b>Rejeté</b>

<b>Article(s) additionnel(s) après Article 4</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	17	Clause de sauvegarde "Carburants"	<b>Adopté</b>

<b>Article 5</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	9	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
M. DEVINAZ	77	Lissage de l'augmentation des effectifs sur la durée de la programmation	<b>Rejeté</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	10	Exclusion des apprentis, volontaires du SMV et personnels militaires nécessaires à la mise en œuvre du SNU de l'augmentation des effectifs prévue à l'article 5	<b>Adopté</b>
<b>M. de LEGGE</b>	122 Rect.	Exclusion des éventuelles augmentations d'effectifs du service industriel de l'aéronautique des augmentations d'effectifs prévues à l'article 5	<b>Adopté</b>

<b>Article 6</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	42	Fixer des objectifs d'activité opérationnelle et de DTO	<b>Adopté</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	43	Prise en compte des sommets de l'OTAN dans l'actualisation	<b>Adopté</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	44	Prise en compte du SOUTEX dans l'actualisation de la LPM	<b>Adopté</b>

<b>Article 6 bis(nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	14	Coordination juridique dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP)	<b>Adopté</b>

<b>Article 6 ter(nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	41	Suppression des redondances dans le contrôle parlementaire de l'exécution de la LPM	<b>Adopté</b>

<b>Article 6 quater(nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	65	Remplacement du mois d'avril par le mois de mars pour le premier bilan semestriel d'exécution de la LPM	<b>Adopté</b>

<b>Article(s) additionnel(s) après Article 6 quater(nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	16	Transmission au Parlement des tableaux d'équipements actualisés de la LPM	<b>Adopté</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	18	Information du Parlement sur la version actualisée du référentiel (VAR)	<b>Adopté</b>

<b>Article 8</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	8	Rédactionnel	<b>Adopté</b>

<b>Article(s) additionnel(s) après Article 9</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. RICHARD	101	Harmonisation des notions de "forces armées" et "formations rattachées"	<b>Adopté</b>

<b>Article 10 bis(nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. LE GLEUT	90	Suppression de l'article 10 bis	<b>Rejeté</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	40	Ramener à 8 jours l'autorisation d'absence des réservistes, remonter à 250 salariés	<b>Adopté</b>

M. GRAND	109	Généralisation du dispositif de l'article 10 bis, hors dérogation facultative (250 salariés)	<b>Adopté</b>
M. GRAND	82	Généralisation à toutes les entreprises du dispositif de l'article 10 bis, hors dérogation facultative (200 salariés)	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>M. de LEGGE</b>	123	Rehausser le seuil d'application de l'article 10 bis au PME de 205 salariés	<b>Satisfait ou sans objet</b>

<b>Article 11</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	55	Rédactionnel	<b>Adopté</b>

<b>Article(s) additionnel(s) après Article 11</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. LE GLEUT	110 Rect.	Rehaussement de l'âge d'accessibilité à la période militaire d'initiation ou de perfectionnement à la défense nationale	<b>Adopté</b>

<b>Article 11 bis(nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	126	Suppression	<b>Adopté</b>
M. CAZEAU	96	Instaurer la parité dans la représentation parlementaire au sein du conseil supérieur de la réserve militaire	<b>Satisfait ou sans objet</b>

<b>Article 11 ter(nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	127	Suppression	<b>Adopté</b>
M. CAZEAU	97 Rect.	Instaurer la parité des parlementaires au sein du conseil consultatif de la garde nationale	<b>Satisfait ou sans objet</b>

<b>Article(s) additionnel(s) après Article 11 ter(nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. SAURY	81	Cession de jours de repos à un réserviste	<b>Adopté</b>

<b>Article 14</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. RICHARD	102	Rectification d'une erreur matérielle concernant le régime de protection des lanceurs d'alerte créé par la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique	<b>Adopté</b>

<b>Article 14 bis(nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. CAZEAU	104	Interdiction de faire état de l'orientation sexuelle dans le dossier individuel du militaire	<b>Retiré</b>

<b>Article 14 ter(nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	53	Rédactionnel	<b>Adopté</b>

<b>Article 16</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	66	Suppression des secrétaires administratifs du champ des expérimentations de recrutements dérogatoires de personnels civils	<b>Adopté</b>
M. CAZEAU	98	Suppression des secrétaires administratifs du champ de l'expérimentation de recrutement de fonctionnaires sans concours	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	48	rédactionnel	<b>Adopté</b>
M. CAZEAU	92	Extension à la région Nouvelle-Aquitaine du dispositif expérimental de recrutements dérogatoires au droit commun pour les personnels civils du ministère des armées	<b>Rejeté</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	46	Composition de la commission de sélection dans le cadre du recrutement de fonctionnaires sans concours	<b>Adopté</b>

M. CAZEAU	105	Instauration d'un quota de travailleurs handicapés pour les recrutements dérogatoires prévus à titre expérimental à l'article 16	<b>Rejeté</b>
-----------	-----	--	---------------

**Article 17**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. GRAND	83	Participation de militaires retraités à l'encadrement du SMV	<b>Retiré</b>

**Article 18**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	58	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
M. GRAND	84	Suppression des limitations démographiques pour le cumul entre emploi militaire et fonction élective	<b>Retiré</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	21	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE</b>	119	rédactionnel	<b>Adopté</b>
M. GRAND	85	Seuil démographique porté à 30 000 habitants pour les EPCI.	<b>Adopté</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	20	Rédactionnel	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. GRAND	86	Suppression de l'incompatibilité entre fonctions électives et participation au collège des grands électeurs.	<b>Adopté</b>
M. GRAND	87	Possibilité de participer à l'élection du collège électoral sénatorial.	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. GRAND	88	Amendement de repli.	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. GRAND	89	Exemption du militaire en activité de la démission d'office du conseil municipal	<b>Retiré</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	22	Exclusion militaires présidence syndicat mixte.	<b>Adopté</b>

**Article 19**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	56	Mise en œuvre des dispositifs de détection par les opérateurs de communications électroniques et contrôle de l'ARCEP sur l'ANSSI	<b>Adopté</b>

<b>M. BONNECARRÈRE</b>	114	Mise en œuvre des dispositifs de détection par les opérateurs de communications électroniques et contrôle de l'ARCEP sur l'ANSSI	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE</b>	116	Compensation des surcoûts pour les opérateurs	<b>Adopté</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	62	Extension du périmètre de protection aux opérateurs de services essentiels	<b>Adopté</b>
M. CAZEAU	106 Rect.	Augmenter la peine encourue en cas d'obstacle à la mise en place des dispositifs de détection.	<b>Retiré</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	57	Application des dispositions autorisant l'ANSSI à installer des dispositifs	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE</b>	115	Application des dispositions autorisant l'ANSSI à installer des dispositifs	<b>Adopté</b>
M. CAZEAU	107	Peine complémentaire encourue en cas d'obstacle mis à l'installation de dispositifs de détection par l'ANSSI.	<b>Retiré</b>

**Article 22**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. BONNECARRÈRE</b>	117	Moyen de contrôle de la CNCTR	<b>Adopté</b>
M. RICHARD	103 Rect.	Fixer les conditions d'application du présent article par arrêté du ministre de la défense	<b>Adopté</b>

**Chapitre III ter : Dispositions relatives à la commission de vérification des fonds spéciaux (Division et intitulé nouveaux)**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. BONNECARRÈRE</b>	120	Modification de l'intitulé du chapitre III ter	<b>Adopté</b>

**Article(s) additionnel(s) après Article 22 bis(nouveau)**

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	63	Renforcement des moyens de contrôle de la délégation parlementaire au renseignement.	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE</b>	118	Renforcement des moyens de contrôle de la délégation parlementaire au renseignement.	<b>Adopté</b>

<b>Article 24</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. BONNECARRÈRE</b>	112	Coordination	<b>Adopté</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	59	réactionnel	<b>Adopté</b>

<b>Article 24 bis A(nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. PAUL	80	Amélioration rédaction	<b>Adopté</b>

<b>Article 24 bis(nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. PAUL	78	Missions des gendarmes en haute mer	<b>Adopté</b>

<b>Article 25</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	52	Régimes de transferts intracommunautaires et des exportations de matériel militaire.	<b>Adopté</b>

<b>Article 26</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	19	Correction de surtranspositions de la directive 2009/81/CE	<b>Adopté</b>

<b>Article 27</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme PRUNAUD	2	Suppression de l'article 27	<b>Rejeté</b>

<b>Article 28</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	36	Clarification du dispositif	<b>Adopté</b>

<b>Article(s) additionnel(s) après Article 28</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	26	Exonération de la décote sauf pour la réalisation de programmes de logements sociaux réservés aux agents du ministère des armées	<b>Adopté</b>
<b>M. de LEGGE</b>	124	Exonération de la décote en faveur du ministère des armées	<b>Satisfait ou sans objet</b>

<b>Article 29</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	38	Sécuriser les recettes du Conseil national des communes "compagnon de la Libération"	<b>Adopté</b>

<b>Article 32</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	23	Aménagement du transfert du contentieux des pensions	<b>Adopté</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	24	Coordination avec l'aménagement du transfert des pensions	<b>Adopté</b>
<b>M. BONNECARRÈRE</b>	113	Compétence de la loi pour les exceptions au RAPO	<b>Adopté</b>
Mme Gisèle JOURDA	91	Remise d'un rapport sur le transfert du contentieux	<b>Adopté</b>

<b>Article(s) additionnel(s) après Article 35</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. CAZEAU	108	Inscrire dans la loi qu'une personne séropositive ne peut se voir interdire l'accès à la fonction militaire du fait d'un sérodiagnostic positif	<b>Rejeté</b>

<b>Article 36</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	25	Date de détermination de l'invalidité	<b>Adopté</b>
M. GUERRIAU	79	Extension de "Mort pour la France" aux opérations intérieures	<b>Retiré</b>

<b>Article 37</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	39	Report d'effet	<b>Adopté</b>
<b>M. de LEGGE</b>	125	report d'effet	<b>Adopté</b>

<b>Article 38 bis (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	68	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>

<b>Article 39</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	51	Remplacement d'une habilitation à légiférer par les dispositions législatives correspondantes	<b>Adopté</b>

<b>Article 42</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	61	Rédactionnel	<b>Adopté</b>

<b>RAPPORT ANNEXÉ</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	33	Nouvelles menaces	<b>Adopté</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	29	Soutenir les moyens des forces prépositionnées et des forces de souveraineté	<b>Adopté</b>
Mme CONWAY-MOURET	4	Inclure la garde nationale dans l'alinéa sur le lien armées-Nation	<b>Adopté</b>
<b>M. de LEGGE</b>	121	Acquisition des liasses par le SIAé	<b>Adopté</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	32	Donner au Parlement les moyens de veiller à l'utilisation des crédits d'EPM	<b>Adopté</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	35	Poser la remontée de la préparation opérationnelle comme une urgence	<b>Adopté</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	45	Renforcement du volet immobilier de la LPM	<b>Adopté</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	49	Réévaluation de l'opportunité de la cession d'une partie du site du Val de Grâce	<b>Adopté</b>
M. CAZEAU	99	Mention de la cellule de lutte contre les discriminations et le harcèlement Thémis et des moyens qu'il convient de lui accorder dans le rapport annexé	<b>Adopté</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	11	rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	15	Transposition sans délai aux militaires des mesures indemnitaires et indiciaires prévues pour les fonctionnaires	<b>Adopté</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	12	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
Mme CONWAY-MOURET	5	Suppression des emplois affectés au soutien aux exportations (SOUTEX)	<b>Rejeté</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	37	Préserver le Service de santé des armées	<b>Adopté</b>
Mme CONWAY-MOURET	6	Maintien de la JDC pour les jeunes Français établis hors de France	<b>Adopté</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	S/Amt n° 111	Coordination avec la position de la commission sur le SNU	<b>Adopté</b>
Mme CONWAY-MOURET	7	Augmentation du nombre de places en SMV	<b>Rejeté</b>
Mme CONWAY-MOURET	69	Débat national sur la dissuasion nucléaire	<b>Rejeté</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	34	Rappel des conditions nécessaires au succès des coopérations européennes en matière d'armement	<b>Adopté</b>

Mme CONWAY-MOURET	70	Suppression d'une mention relative à l'exportation d'armement dans le rapport annexé	<b>Rejeté</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	64	Insertion de la trajectoire d'augmentation des crédits d'études amont	<b>Adopté</b>
M. CAZEAU	100	Supprime la maintenance et les services aux satellites dans l'énumération des éléments d'innovation de rupture.	<b>Adopté</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	47	Inscription dans la programmation de l'effort financier en faveur de la politique immobilière	<b>Adopté</b>
<b>M. CAMBON, rapporteur</b>	31	Amendement de coordination de l'amendement n° 28	<b>Adopté</b>
M. DEVINAZ	71	[Organisation chaque année d'un vote sur les OPEX/MISSINT devant être prolongées	<b>Rejeté</b>

## Application des lois au 31 mars 2018 - Communication du Président

**M. Christian Cambon, président.** – Mes chers collègues, nous devons, comme chaque année, tirer le bilan de l'application des lois entrant dans le champ de compétence de notre commission lors de la session précédente.

La session 2016-2017 a été marquée par une longue suspension des travaux entre la fin février et le début juillet 2017 du fait des élections présidentielles et législatives et par les élections sénatoriales en septembre 2017. Ceci explique en partie qu'aucune loi n'a été promulguée dans les secteurs de compétence de notre commission. Ce n'est pas tout à fait vrai, puisque comme vous le savez, l'essentiel de l'activité législative de la commission consiste en l'examen de projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de traités ou accords internationaux, mais ils ne sont pas pris en compte dans le contrôle de la mise en application des lois. Au cours de la session parlementaire 2016-2017, le Sénat a tout de même adopté 25 accords internationaux contre 32 lors de la session précédente.

Par ailleurs, la commission s'est saisie pour avis de 2 projets de loi, le premier relatif à la sécurité publique et le second renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, ces deux textes sont devenus des lois, respectivement en février et en octobre 2017.

La commission n'a pas examiné de proposition de résolution mais son Président Jean-Pierre Raffarin a utilisé la faculté ouverte par l'article 34-1 de la Constitution pour déposer, en mars 2017, une proposition de résolution pour commémorer le centenaire de l'entrée en guerre des Etats-Unis, le 6 avril 1917, qui n'a pu être examinée en séance en raison de la suspension des travaux parlementaires. Une résolution identique a été présentée au même moment et dans les mêmes termes au Sénat américain. C'était un symbole très fort et une démarche à notre connaissance totalement inédite.

Par ailleurs, la commission a mis à profit cette période de suspension des travaux pour exercer sa mission de contrôle en publiant, en mai 2018, 3 rapports d'information constituant en quelque sorte une feuille de route pour la défense pour les cinq prochaines

années. Ces 3 rapports – « 2 pour cent du PIB : les moyens de la défense nationale », « Drones d'observation et drones armés : un enjeu de souveraineté » et « La nécessaire modernisation de la dissuasion nucléaire » ont été remis aux plus hautes autorités de l'Etat au lendemain de l'élection présidentielle.

S'agissant du suivi de l'application des lois stricto sensu, au 31 mars 2018, notre commission suivait l'application de 5 lois adoptées au cours des sessions précédentes. Entre le 1er octobre 2017 et le 31 mars 2018, 5 mesures d'application ont été publiées et 4 rapports du Gouvernement transmis.

La Commission est satisfaite que les deux lois de programmation militaire, celle de 2013 et celle d'actualisation de 2015, soient totalement applicables avec la publication d'un dernier arrêté pour la première et de 4 décrets pour la seconde. Elle a également reçu 3 rapports sur les 5 attendus sur la loi d'actualisation de 2015 : « Le service militaire volontaire : bilan et perspectives » en décembre 2016, le rapport relatif à la mise en œuvre de l'ensemble des dispositions relatives à la concertation et au dialogue des militaires, en février 2017 et le rapport d'évaluation sur les conditions de mise en œuvre de la loi de programmation militaire 2014-2019 actualisée, en mars 2017.

La commission formule toutefois plusieurs regrets :

Le premier – récurrent – pour déplorer que contrairement aux dispositions de la loi de programmation militaire de 2013, article 4, nous n'ayons pas reçu le bilan annuel politique, opérationnel et financier des opérations extérieures en cours que le Gouvernement doit nous transmettre chaque année. La commission avait fait son propre bilan des OPEX dans un rapport d'information de juillet 2016. Je n'y reviens pas car je l'ai déjà évoqué.

– le deuxième regret est de n'avoir reçu qu'en mai 2017, soit avec un an de retard, le rapport sur la « Mise en œuvre de la stratégie française d'aide au développement », prévu par l'article 15 de la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale de juillet 2014. La commission souhaiterait que le prochain rapport portant sur la période 2016-2017 lui soit bien transmis en 2018.

– le troisième regret est de ne pas avoir reçu le bilan annuel politique, opérationnel et financier des missions intérieures en cours, non plus que le rapport décrivant la politique de gestion des ressources humaines du ministère de la défense, en application respectivement des articles 3 et 6 de la loi de 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019.

– le quatrième regret est que le seul décret attendu en vertu de la loi de février 2016 portant application du protocole additionnel à l'accord de Vienne de septembre 1998 relatif à la lutte contre la prolifération clandestine des armes nucléaires, n'ait toujours pas été publié, ce qui rend ce texte inapplicable. La commission n'a pas reçu, non plus, le rapport dit sur la mise en application de cette loi qui aurait dû lui être transmis dans le délai de six mois suivant sa date d'entrée en vigueur.

Enfin, comme les années précédentes, la Commission regrette que le décret d'application de la loi de juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État n'ait toujours pas été publié. Le décret attendu est relatif aux conditions de ressources et aux modalités d'application du versement de l'allocation au conjoint ou au partenaire lié par un pacte civil

de solidarité de l'agent civil de l'Etat en service à l'étranger. Cela retarde la bonne mise en œuvre de ce dispositif.

En conclusion, mes chers collègues, je vous invite à vous référer à la note qui vous a été distribuée pour de plus amples informations sur la mise en application des lois adoptées par notre commission. Pour notre commission, on peut considérer que l'application des lois, qui est globalement satisfaisante, n'a pas connu d'évolution significative au cours de la session précédente.

*La réunion est close à 13 h 20*



**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****Mercredi 16 mai 2018**- Présidence de M. Alain Milon, président -*La réunion est ouverte à 9 heures.***Table ronde « Formation professionnelle »**

**M. Alain Milon, président.** – Mes chers collègues, avant de passer au premier point de notre ordre du jour de ce matin, je vous indique que le Gouvernement a déposé deux amendements sur la proposition de loi sur la revalorisation des retraites agricoles qui sera examinée en séance publique cet après-midi à partir de 18 h 30.

Je demanderai donc à notre rapporteur, Dominique Watrin, de bien vouloir nous donner son avis sur ces deux amendements, à l'issue de la table ronde sur la formation professionnelle. Il ne s'agit bien sûr pas de rouvrir un débat sur la proposition de loi, qui a déjà eu lieu au sein de notre commission et qui aura lieu de nouveau en séance publique...

J'en viens maintenant à notre ordre du jour principal.

Après l'audition des responsables de l'Unédic, le 4 avril dernier, de spécialistes de l'assurance chômage, le 16 avril, nous poursuivons donc nos travaux dans la perspective de l'examen du projet de loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel », déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 27 avril dernier.

Pour parler du volet « formation professionnelle » de ce texte, nous accueillons les représentants d'un organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) interprofessionnel : Mme Céline Schwebel, présidente, de MM. Jean-Philippe Maréchal, vice-président, et Joël Ruiz, directeur général, de l'Agefos-PME ; ainsi qu'un expert en droit de la formation, M. Jean-Marie Luttringer.

M. Bertrand Martinot ne peut être présent ce matin. Son audition est reportée à une date ultérieure. Je demanderai à nos invités de nous présenter les enjeux de cette réforme, alors que le projet de loi va bien au-delà de l'accord national interprofessionnel négocié par les partenaires sociaux. Les compétences sont un enjeu majeur pour notre pays. Pensez-vous que ce texte réponde au besoin de réforme de notre formation professionnelle ?

Après votre propos liminaire, je donnerai la parole à mes collègues.

**M. Jean-Marie Luttringer, expert en droit de la formation.** – Monsieur le président, je vous remercie pour cette invitation. Je suis un expert indépendant, consultant en droit et politique de formation, anciennement directeur de la formation et de l'emploi dans une grande entreprise et professeur associé en droit du travail à l'université de Nanterre. Le regard que je porte sur cette réforme est donc principalement juridique.

Il s'agit non pas d'une réforme de tuyauterie, mais d'une réforme s'inscrivant dans le long terme et ayant pour but de bouleverser en profondeur les structures de la formation professionnelle. Il y a les intentions politiques affichées par le Président de la

République et le Gouvernement, mais celles-ci doivent dorénavant être inscrites dans le marbre de la loi, ce qui est de votre responsabilité.

Je vous exposerai ma réflexion autour de trois expressions clés : droit universel ; désintermédiation ; investissement immatériel.

Tout d'abord, droit universel. Tout le monde connaît ce concept. Il signifie que toute personne, quel que soit son statut, quelle que soit sa situation, quel que soit le territoire sur lequel elle se trouve puisse disposer d'un droit opposable à un employeur ou à une collectivité publique. Il s'agit d'un droit effectif, c'est-à-dire qu'il existe des ressources pour le faire appliquer, et, le cas échéant, opposable, c'est-à-dire que, si le droit n'est pas respecté, on peut aller en justice. Le dernier droit de ce type qui a été construit était le droit opposable au logement.

Dans l'étude d'impact accompagnant la réforme, il est indiqué que le compte personnel de formation vise à l'universalité, mais il s'agit de savoir comment cette universalité peut s'appliquer concrètement.

D'abord, dans la mention d'un CEP pour tous les actifs occupés, qu'entend-on par actifs occupés ? Il y a évidemment les salariés titulaires d'un contrat de travail, mais un demandeur d'emploi peut aussi être considéré comme un actif occupé. Il y a également les 4 millions de travailleurs non salariés, mais est-ce que le droit opposable a le même sens pour eux ou pour les fonctionnaires ? Il est dit que ce droit s'arrête en principe à la retraite, mais il est dit également que l'abondement d'un compte personnel de formation au titre d'activités bénévoles peut continuer après. S'agissant d'un travailleur indépendant ou d'un d'autoentrepreneur qui continue à travailler après la retraite, que devient son compte ? Est-il fermé ?

Il y a donc une première problématique, liée à la définition même du public concerné par ce droit universel. Le débat parlementaire devra clarifier cette question.

Pour que ce droit universel soit effectif, il faut des ressources, des moyens. Pour les salariés du secteur privé, il y a effectivité à partir du moment où le CPF est alimenté à hauteur de 500 euros par an, le plafond de 5 000 euros étant atteint au bout de 10 ans. Si le salarié utilise régulièrement son CPF, il pourra avoir bénéficié de l'équivalent de 20 000 euros pour une carrière de 40 ans.

La question est de savoir ce que cette ressource permet d'acheter. À l'évidence, elle ne sera pas suffisante. Le Gouvernement table donc sur des abondements, dont certains auront un caractère obligatoire et d'autres un caractère aléatoire. Il me semble qu'il y a un non-dit dans cette construction : très logiquement, on ira vers du co-investissement, c'est-à-dire une contribution beaucoup plus importante des ménages au financement de leur propre formation. Aujourd'hui, en France, cette contribution s'élève à 1,5 milliard d'euros, contre 15 ou 16 milliards en Allemagne. La question est de savoir si cette augmentation de l'effort demandé aux ménages sera compatible avec l'objectif d'égalité d'accès à la formation

En résumé, je dirai que le régime juridique de ce droit universel mérite d'être précisé, mais je trouve l'intention tout à fait louable.

La deuxième expression clé est la désintermédiation. L'objectif stratégique et politique affiché par le Gouvernement et par le Président de la République, à l'occasion de sa

campagne, est de diminuer l'intervention des partenaires sociaux dans la gestion du système de la formation professionnelle.

Toute personne disposera d'un compte monétisé géré par la Caisse des dépôts et consignation. Cette « vieille dame » aura donc à gérer environ 40 millions de comptes. Elle assurera une mission de prestation de service de financement, mais également une mission d'information. Si on la met en relation avec France compétences et avec l'Urssaf, on obtient un triangle d'or d'institutions publiques ou parapubliques, qui vont assurer, sous la responsabilité de l'État stratège, la régulation du système. Les partenaires sociaux, par l'intermédiaire notamment des OPCA, sont rétrogradés, si je puis dire, au rang d'opérateurs de compétences qui devront justifier de la pertinence de leurs interventions.

Une nouvelle donne, un nouveau contexte est donc en train de se mettre en place. Mais si l'intermédiation financière est renvoyée à l'État, *quid* du lien entre le demandeur de formation et le prestataire de formation ? La formation n'est pas un produit sur étagère que l'on achète. Elle suppose un projet, une réflexion préalable, ce qui pose la question de la fonction d'accompagnement et de conseil, qui sera déterminante. Celle-ci devra donc être pourvue de véritables moyens et confiée à de véritables professionnels, faute de quoi la réforme sera un échec.

Historiquement, le modèle d'intermédiation actuel a été construit en 1971 avec la loi dite Chaban-Delors, dans le cadre du projet de « Nouvelle société ». Un clin d'œil lui est adressé dans l'exposé des motifs, alors que la philosophie de cette Nouvelle société était justement l'inverse du mouvement qui se prépare. À l'époque, l'enjeu était de donner plus de marges de manœuvre aux partenaires sociaux ; aujourd'hui, l'État veut reprendre la main. Cela ne signifie pas du tout que le dialogue social et les partenaires sociaux n'ont pas un rôle à jouer, mais ce rôle est délocalisé de la structure nationale interprofessionnelle vers la branche et l'entreprise. C'en est fini de l'exception française en la matière, à condition que le pari de la restructuration des branches réussisse pour passer de 500 champs conventionnels à une cinquantaine ou une centaine, avec une capacité d'action très forte. Le sujet ne concerne pas directement la formation, mais il aura un impact déterminant sur la réussite de la réforme. Si le pari de la « remusculation » des branches n'est pas tenu, il y a un risque d'échec pour la nouvelle régulation de la formation professionnelle que les pouvoirs publics appellent de leurs vœux.

Enfin, la troisième expression clé est l'investissement immatériel. On dit aux entreprises : vous devez investir, mais dans un domaine immatériel. Le retour sur investissements pour le chef d'entreprise n'est déjà pas évident. Mais on ajoute pour les actifs : vous devrez vous aussi investir pour le développement de votre propre compétence. Il faut donc prévoir une fiscalité incitative pour la contribution des ménages.

Il s'agit aussi de créer de l'appétence pour la formation chez les actifs. À l'époque où j'étais directeur de l'emploi et de la formation à la CDC, on m'avait chargé d'une mission de prospective sur le marché pour l'épargne formation. Nous avons donc créé un groupe de travail en partenariat avec l'OCDE, lequel avait commandé une étude d'opinion à la Sofrès. Il en était ressorti que l'arbitrage des dépenses des ménages s'effectuait le plus souvent au détriment des actions de formation et de développement des qualifications lorsqu'elles étaient mises en concurrence avec les loisirs ou l'équipement. C'est donc un véritable pari culturel que de vouloir changer les mentalités françaises en la matière. Pour ma part, je pense que nous pourrions y arriver sur le long terme si nous nous en donnons les moyens.

Au total, je trouve que les intentions politiques de cette réforme sont assez largement en adéquation avec les évolutions générales de la société, laquelle tend vers la personnalisation et l'individualisation. Les moyens juridiques proposés me paraissent tout à fait pertinents, mais l'économie générale du dispositif repose sur des paris importants qui méritent d'être abordés avec précaution.

**Mme Céline Schwebel, présidente de l'AGEFOS-PME.** – Nous sommes les représentants d'Agefos-PME, qui est un OPCA voué à devenir un OPCO, c'est-à-dire un opérateur de compétences.

Nous avons aujourd'hui à gérer 338 000 adhérents, parmi lesquels 90 % de TPE. Nous sommes l'opérateur dédié aux TPE-PME ; c'est notre ADN. Nous couvrons un peu plus de 5 millions de salariés et nous avons épaulé 500 000 stagiaires dans leur parcours de formation.

Adhérent également à notre OPCA 51 branches professionnelles, auxquelles sont attachés une quarantaine d'observatoires, qui seront déterminants dans la mise en œuvre de la réforme, puisqu'ils devront permettre aux branches d'avoir une vision prospective sur l'évolution des métiers et des compétences. Ils auront aussi, par conséquent, une mission d'alerte sur les compétences et les métiers qui sont amenés à disparaître.

Nous sommes aussi très présents en région, avec plus de 80 délégations composées de conseillers qui épaulent les chefs d'entreprise.

Concernant notre gouvernance nationale, nous avons un conseil d'administration paritaire composé de représentants des cinq syndicats de salariés représentatifs et de la CPME. Cette gouvernance est déclinée au niveau régional avec 13 conseils d'administration.

Enfin, pour en finir avec les chiffres, nous sommes le 1<sup>er</sup> OPCA de France, tant en nombre d'adhérents que de montant des sommes collectées au titre de l'obligation légale ou de la taxe d'apprentissage.

**M. Joël Ruiz, directeur général d'Agefos-PME.** – M. le président nous a demandé si ce texte répondait aux enjeux. Il me semble que la politique de l'emploi est la priorité affichée par la ministre. L'objectif prioritaire du Gouvernement est d'affecter massivement des ressources pour soutenir la politique de l'emploi, et en particulier pour lutter contre le chômage de masse, notamment le chômage des jeunes. Si on n'a pas cet objectif présent à l'esprit, on ne comprend pas la réforme. Accessoirement, il s'agit aussi de soutenir les mutations économiques, dont la transition numérique.

Dès lors que l'enjeu affiché est bien la politique de l'emploi, le Gouvernement considère qu'il relève de la responsabilité première de l'État de prendre en main l'essentiel des ressources pour pouvoir conduire cette politique. Il prend cette responsabilité dans un système qui était jusqu'à présent partagé entre plusieurs acteurs : les régions, les partenaires sociaux et l'État lui-même. D'un système régulé entre ces différents acteurs, on passe à un dispositif où l'État prend la main sur l'essentiel du financement, en laissant un individu autonome gérer son CPF. Si l'on n'a pas à l'esprit cette ambition du Gouvernement, on ne comprend pas la réforme qui s'annonce.

Nous ne sommes pas le Gouvernement, il nous est donc difficile de répondre à la question sur les enjeux de la réforme, puisqu'il est le mieux placé pour le faire. En tout cas,

nous avons compris que le premier angle d'attaque de cette réforme est l'insertion des jeunes et la politique d'alternance.

En effet, jusqu'à présent, il existait deux mécanismes principaux en matière d'insertion des jeunes : d'une part, le contrat de professionnalisation, dont on parle très peu et qui a été créé et administrée par les partenaires sociaux – l'Agefos-PME notamment en finance 45 000 par an – et, d'autre part, le contrat d'apprentissage, dont tout le monde parle, dont le mode d'administration est complètement différent et où le régulateur principal est la région.

Le choix fait dans ce projet de loi consiste à rapprocher les deux mécanismes, considérant que le contrat de professionnalisation représente aujourd'hui environ 40 % des flux de jeunes entrant en alternance par an, le contrat d'apprentissage concernant les 60 % restant. Le premier se développe d'une année sur l'autre de façon constante, malgré la crise, et l'autre est globalement stable depuis une dizaine d'années. Ce constat amène donc le Gouvernement à vouloir s'appuyer sur ce qui a fait le succès du contrat de professionnalisation pour l'appliquer au contrat d'apprentissage et donner à ceux des acteurs qui en avaient la charge – en l'occurrence, les branches professionnelles appuyées par les OPCA – un peu plus de responsabilités à ce titre.

Pour Agefos-PME et pour tous les OPCA, demain, l'essentiel de l'activité concernera le soutien aux politiques de branche, l'enregistrement et le financement des contrats en alternance pour les jeunes : contrat d'apprentissage de nouvelle génération et contrat de professionnalisation continué. Si l'on oublie cette ligne d'horizon, on ne comprend pas vraiment l'esprit de cette réforme.

Il y a un deuxième sujet : la mutation économique, dont la transition numérique. Selon Conseil d'orientation de l'emploi, environ 40 % des emplois seraient touchés par cette transition, à une échéance variable selon les secteurs. Il faut donc investir massivement en matière de formation pour pouvoir l'accompagner. Or, même si c'est une intention de la réforme telle que nous la comprenons, l'essentiel des ressources est bien consacré à l'emploi des jeunes et au soutien des demandeurs d'emploi à travers le financement du plan d'investissement dans les compétences (PIC) et sa déclinaison en régions. En dehors de cette priorité, l'Etat prendra la main, par appels d'offres, dans des domaines qui étaient auparavant partagés entre l'Etat et les partenaires sociaux.

Le financeur que nous sommes n'intervient que peu auprès des grandes entreprises qui ne nous confient pas la gestion de leur plan de formation. En revanche, notre valeur ajoutée est importante s'agissant des TPE-PME qui n'ont pas de spécialiste de la formation à même de les aider à formaliser un projet de formation et à monter un plan de financement.

Il est clair que, du fait de la réallocation de l'essentiel des ressources vers la politique de l'emploi, les entreprises vont être appelées à financer par elles-mêmes leurs besoins de formation. Les ressources dites mutualisées vont donc fortement baisser. Par ailleurs, le Gouvernement fait le pari que l'attribution d'un compte monétisé aux individus aura un effet d'impulsion et les incitera à utiliser ce compte pour partir en formation. On peut partager l'analyse de M. Luttringer sur ce point.

Pour nous, focaliser la compréhension du texte sur le seul compte personnel de formation revient à passer à côté de l'essentiel.

**M. Jean-Philippe Maréchal, vice-président de l'Agefos-PME.** – En complément, je voudrais rebondir sur la question de savoir si le projet de loi répond aux enjeux. Encore faut-il qu'on soit d'accord sur les enjeux. Historiquement, le financement de la formation professionnelle a toujours été ambigu dans sa définition et dans son objet. Les partenaires sociaux, d'une part, revendiquaient les fonds de la formation professionnelle comme leur « appartenant », ils en disposaient pour organiser et définir une politique de formation, et l'État, d'autre part, considérait que le financement reposait sur une contribution fiscale et que, à ce titre, il lui revenait d'en gérer l'organisation et l'utilisation.

L'enjeu essentiel de cette réforme, de notre point de vue, c'est très clairement que toute la contribution sera désormais clairement organisée et utilisée par l'État, pour une mission qui est essentiellement la lutte contre le chômage et la formation des demandeurs d'emploi. Cela modifie énormément le contenu de la formation professionnelle.

On rend l'individu mais également l'entreprise plus autonomes dans la gestion de leurs besoins de formation. En effet, depuis la réforme de 2014, le plan de formation n'était plus mutualisé pour les entreprises de plus de 300 salariés ; avec cette réforme, ce sont les entreprises de plus de 50 salariés qui se retrouvent sans contribution mutualisée. Il en résulte aussi une évolution du rôle des OPCA que nous sommes.

Quant à l'idée d'une transformation des OPCA en OPCO, ou opérateurs de compétences, elle ne signifie pas une rupture, parce que cette évolution avait déjà été introduite par les réformes précédentes, mais l'OPCA conservait quand même une mission de gestionnaire. A en croire le cabinet de Mme Pénicaud, le Gouvernement ne souhaite plus que ce soit la mission principale d'un OPCA, voire plus du tout ; il ne s'agirait plus que d'une mission d'accompagnement. L'Agefos-PME a, me semble-t-il, réussi à anticiper cette évolution, qui va malgré tout impacter son activité.

**Mme Catherine Fournier, rapporteure.** – Je reviens tout d'abord sur le compte personnel de formation en euros, et non plus en heures. On a bien compris que vous pensez que c'est un pari. Pouvez-vous nous préciser comment vous ressentez ce pari ?

Quel regard portez-vous sur la suppression du système des listes paritaires de formations qui sont éligibles au financement par ce compte personnel ?

En ce qui concerne l'article 5 sur les qualités des actions professionnelles, que pensez-vous de la simplification de la définition de l'action de formation prévue par cet article ?

Que pensez-vous également de la réforme de la gouvernance de la formation professionnelle ?

J'en viens évidemment à la transformation des OPCA en OPCO. Ne pensez-vous pas qu'elle risque de fragiliser la capacité de ces organismes à connaître le besoin de formation des branches, à mieux sensibiliser les entreprises, à mieux capter les besoins du terrain et, évidemment, les mutations nécessaires aux entreprises dans le cadre des formations attendues ?

**M. Jean-Marie Luttringer.** - Le projet de loi modifie en profondeur la définition de l'action de formation. À l'origine, dans une perspective historique, c'était l'atelier

industriel et l'école, c'est-à-dire le stage, avec une unité de temps, de lieu et d'action. La formation ne pouvait avoir lieu qu'en dehors du rapport de travail, dans un lieu protégé.

On est passé du stage à l'action de formation dont la définition est beaucoup plus ouverte. La question est de savoir, aujourd'hui, de quoi la formation est le nom. L'évolution de cette notion d'action de formation pose la question de ce qui se passe en amont de l'action, de ce qui se passe dans le processus pédagogique lui-même et de ce qui se passe en aval. L'ouverture de la définition dans le projet de loi correspond à des évolutions en matière d'ingénierie et de pratiques de formation. Encore faut-il que les choses soient clairement identifiées. La question mérite donc incontestablement d'être approfondie.

En ce qui concerne la gouvernance de la formation, le choix de cette réforme, tel que je le comprends, qui résulte d'ailleurs de la réforme précédente du code du travail, est de donner à l'entreprise une marge d'initiative beaucoup plus grande dans la manière de définir sa stratégie et sa politique de formation. À l'intérieur de l'entreprise, la gouvernance de la formation relève à la fois du nouveau conseil social et économique qui prend la place du comité d'entreprise et d'un renvoi à la négociation collective d'entreprise. Cela pose un vrai problème, puisque, dans la grande majorité des entreprises, les acteurs en capacité de négocier sur ce sujet n'existent pas. Depuis une trentaine d'années, seuls 1 % ou 2 % des accords d'entreprise concernent la formation. Ce n'est donc pas un sujet qui avait pu être appréhendé par la négociation d'entreprise, ce qui ne signifie pas qu'il ne puisse pas y avoir d'autres modalités de dialogue social.

En ce qui concerne la gouvernance externe à l'entreprise, on a évoqué tout à l'heure une reprise en main par l'État. La logique des corps intermédiaires des années 1970 n'est plus tout à fait de mise. La gouvernance est assurée pour l'essentiel par l'État, à travers France Compétences, à travers la Caisse des dépôts et consignations et à travers l'Urssaf en tant que collecteur. La gouvernance par les partenaires sociaux est renvoyée aux branches principalement, ainsi qu'à l'entreprise. La régulation reviendra donc aux branches reconstruites et remusclées, avec des opérateurs techniques à leur disposition, les OPCO.

Enfin, s'agissant du CPF monétisé, on fait le pari que cette formule soit davantage compréhensible par les individus et crée les conditions de la désintermédiation entre l'offre et la demande de formation. Incontestablement, il y a là-aussi un pari sur la capacité donnée aux individus d'acheter de la formation, ce qui renvoie à l'importance de la fonction de conseil en évolution professionnelle, mais aussi – et c'est un non-dit – à l'accroissement de la contribution des ménages au financement de leur propre formation.

**Mme Céline Schwebel.** – L'Agefos-PME a eu pour fonction jusqu'à présent d'inciter les chefs d'entreprise à amener leurs collaborateurs à se former davantage en fonction des objectifs de l'entreprise. Aujourd'hui, au travers des outils numériques que le Gouvernement prévoit de mettre à disposition, on attend de chacun qu'il consulte les catalogues de formation, s'informe sur les cycles de formation qui sont disponibles, avec le capital dont ils disposent sur son CPF.

Cependant, aujourd'hui, un certain nombre de personnes n'ont pas d'appétit pour la formation, parce qu'elles ont été en rupture avec le système éducatif dans le passé. Ce dispositif high-tech très séduisant suffira-t-il pour leur donner envie de se former, de consulter, envie de voir en quoi consiste, concrètement, le montant de ce CPF ? Comment se trouver des affinités avec des formations qui vont les porter mieux vers le monde du travail ou tout simplement les faire entrer dans le monde du travail ? Je suis désolée d'avoir à réutiliser

ce mot, mais cela me paraît un pari très ambitieux. J'ai le sentiment que, pour cette frange de personnes qui n'ont pas aujourd'hui le réflexe de la formation – pour ne pas parler d'appétence –, les laisser en autonomie complète ne permettra pas d'atteindre les objectifs fixés. Dans ce cadre-là, je pense que le Conseil en évaluation professionnelle, le CEP, devrait être un préalable pour les aider à trouver une orientation qui les amène vers des objectifs professionnels. Telles sont les réflexions que m'inspire cette monétisation.

Dernière observation : aujourd'hui, engager des personnes ayant un niveau de qualification 4 ou 5 dans un processus de formation représente un coût limité. Mais, pour s'orienter vers d'autres cycles de formation présentant une valeur ajoutée professionnelle plus élevée, le montant du CPF ne sera pas suffisant. Inciter l'ensemble de la population à abonder un capital formation suppose un changement de culture. Je ne doute pas que, pour les générations à venir, la réponse soit tout à fait favorable, mais une partie de la population n'a pas aujourd'hui ce réflexe et n'en aura peut-être pas les moyens, surtout parmi les plus défavorisés. Le pari est réellement très ambitieux.

**M. Joël Ruiz.** – Le CPF a, dans la réalité, entre deux ans et demi et trois ans de vie. Cela ne représente rien en termes d'appropriation du dispositif par toute la population. Or on le réforme à nouveau.

Actuellement, le dispositif consiste en un compte de droits en heures, qui ressemble un peu au compte épargne-temps. On lui substitue un mécanisme où l'on aura de l'argent. C'est un pari dans la mesure où le nouveau système présente l'avantage d'être plus facile à comprendre – j'aurai 2 000 euros plutôt qu'un nombre d'heures d'un droit rechargeable –, mais aussi l'inconvénient d'un effet de thésaurisation – j'ai 2 000 euros que je n'utiliserai que le jour où j'en aurai besoin. Or le mécanisme n'est pas conçu ainsi : ce système se recharge par l'ancienneté. La thésaurisation est donc un effet pervers et indirect qui n'est pas souhaité. L'objectif est quand même que les gens utilisent ce compte pour augmenter leurs compétences. Le CEP et l'accompagnement seront donc essentiels.

L'analyse des données disponibles sur le compte personnel de formation montre que l'essentiel du compte est utilisé lorsqu'il y a rupture du contrat de travail. Il faudrait, selon moi, renforcer dans le texte la possibilité de co-investir ou d'abonder le CPF. Si la branche ou l'employeur peut ainsi encourager le salarié à s'engager dans un cycle de formation, cela aura un effet déclencheur. En revanche, si l'on considère que c'est aux personnes de se débrouiller seules, celles qui ont déjà réfléchi à leur parcours professionnel le feront, mais pas les moins qualifiées ou celles qui n'ont pas de visibilité en termes d'orientation. Il faut donc renforcer la possibilité d'abonder et permettre, par exemple, de « croiser » les abondements pour donner une impulsion à ce dispositif, en priorité, notamment, sur les niveaux 5 et 4.

**M. Jean-Philippe Maréchal.** – La financiarisation du CPF se traduit directement par une baisse du droit à formation, il faut quand même le mesurer : 150 heures à un prix moyen de 35 euros – à l'Agefos-PME, le plafond est fixé à 50 euros – représentent 5 250 euros ; or, à terme, le maximum sera fixé à 5 000 euros. Si on traduit les 150 heures acquises au taux de 14,28 euros prévu, on arrive à 2 142 euros. C'est donc une baisse du droit très importante qui résulte de cette monétisation.

Je ne reviendrai pas sur l'individualisation, mais il y a un point sur lequel je voudrais mettre l'accent : la rupture avec la logique de co-construction. En renvoyant à la personne l'achat de l'acte de formation, alors que la formation ne réussit que si elle bénéficie

à l'entreprise et à l'individu, on casse cette stratégie de co-construction qu'il va falloir, de notre point de vue, redynamiser par des politiques de branches. Aujourd'hui, celles-ci ne sont pas gravées dans le marbre, elles dépendront de la bonne volonté et du rapport de forces existant dans chaque branche.

Vous avez aussi évoqué la suppression des listes. Pour mon organisation, la CGT, c'était un point important. La suppression des listes a été une de nos revendications depuis la réforme de 2014 : ce système était aberrant, parce qu'il reposait sur l'exclusion. Comment créer un droit, si la première règle mise en œuvre consiste à exclure l'accès à telle ou telle formation ? Nous avons toujours défendu l'idée qu'il faut, dans le cadre de cette stratégie de co-construction, une stratégie d'abondement. Puisque l'on sait très bien que, avec 150 heures, on ne peut pas accéder à une formation, il faut qu'on incite à y aller avec des abondements. On peut donc s'interroger sur l'objectif visé par la suppression des listes. A priori, nous sommes forcément d'accord ; malheureusement, en supprimant les listes, on déstructure aussi tous les diplômes et toutes les actions de formation, avec la mise en place des blocs de compétences, avec la mise en avant de ce qu'on appelle « l'inventaire », qui est une liste non plus de diplômes qui amènent à une qualification, mais de certifications qui amènent à des compétences. Il y a là un débat de fond qui me semble essentiel dans l'orientation politique de cette réforme.

Dernier point, la définition de l'action de formation. On ne peut qu'être satisfait de l'élargissement des processus pédagogique pris en compte dans le cadre d'une action de formation. Sur ce point, il y a unanimité. Mais se pose un autre problème : dans la nouvelle définition, on passe à un objectif de formation qui est exclusivement professionnel. En 1971, on parlait d'éducation permanente. Aujourd'hui, on passe à « un parcours pédagogique permettant d'atteindre un objectif professionnel » : une action qui ne répondrait pas cet à objectif ne serait pas considérée comme une action de formation. Je pense que c'est un vrai recul pour la société.

**M. Dominique Watrin.** – Personne ne conteste l'importance stratégique de la formation professionnelle. Si l'appétence des salariés en la matière est à encourager, se pose une autre question, peu abordée, celle de la reconnaissance par l'entreprise, en termes de niveau de salaires, des qualifications, certifications et diplômes ainsi acquis.

Il a été question de la nécessité d'abondement par les salariés eux-mêmes, mais il est tout aussi important de prendre en compte les efforts des autres parties prenantes. La CGT a alerté sur la baisse des droits dans le cadre de la conversion du compte en heures en compte en euros. Le volet de la formation incluant la reconversion serait doté d'une enveloppe globale de 1,7 milliard à 1,8 milliard d'euros. Soyons clairs : cela induit-il plus ou moins de moyens et de droits pour les salariés ? On peut faire tous les discours qu'on veut sur la liberté de choisir son avenir professionnel, si les moyens sont en diminution, on n'aura pas avancé.

En tant que membre du groupe communiste, je me dois de souligner le caractère tout de même très libéral du projet de loi. Finalement, est-il souhaitable que l'État se désengage totalement de la formation des chômeurs et en reporte la responsabilité sur les régions ? Sur le fond, peut-on réduire la notion de formation professionnelle à celle d'employabilité ? Les bouleversements observés, notamment dans le numérique, induisent la nécessité d'une élévation générale du niveau de formation de tous les salariés, pas seulement de ceux qui perdent leur emploi ou sont en situation de précarité.

**M. Yves Daudigny.** – La réforme envisagée contribue à dessiner ce que l'on pourrait appeler une « société des individus », avec le smartphone comme outil obligatoire pour entrer en contact avec tout service public ou tout dispositif social ; les droits deviendraient universels, ce qui ne serait pas une mauvaise chose. Mais n'est-il pas contradictoire de promouvoir cette société des individus tout en souhaitant assigner un certain nombre de priorités à la formation, notamment des jeunes, pour lutter contre le chômage et favoriser l'adaptation de la société aux nouvelles technologies ? Comment conjuguer prise de décision individuelle et priorités collectives ?

Cette réforme dessine également un effacement des organismes intermédiaires, donc des organisations syndicales en matière sociale. N'y a-t-il pas, là aussi, contradiction entre la perte de compétences des organisations syndicales et le rôle que d'autres réformes veulent leur faire jouer dans le cadre d'un dialogue social renforcé ?

Par ailleurs, les régions seront-elles encore présentes dans les nouveaux dispositifs de formation professionnelle ? Si oui, de quelle manière ?

**M. Martin Lévrier.** – Puisque l'Agefos-PME compte 5 millions de salariés adhérents et en accompagne 500 000 par an au titre de la formation, on pourrait dire qu'il faut dix ans pour former 100 % des salariés. Le vrai débat, c'est de savoir combien de personnes sont formées dans l'entreprise et qui en profite réellement. Une baisse des ressources sur la formation a été évoquée. Selon moi, il n'y a pas de baisse, ce sont les montants qui s'équilibrent. J'ai bien compris que, dans les 500 000 formations dispensées, n'étaient inclus ni les contrats de professionnalisation ni les contrats d'apprentissage.

Sur la monétisation et le besoin de financement, l'un des objectifs de la réforme du code du travail est de pousser à la négociation dans l'entreprise, dont la formation sera l'un des éléments importants. Peut-on lier les deux sujets pour inclure la logique d'abondement dans la négociation ?

**Mme Patricia Schillinger.** – Les spécificités propres à l'Alsace en matière d'apprentissage, de formation et de financement, qui la rapprochent beaucoup plus de l'Allemagne, pourraient-elles être exportables dans le reste de la France ?

**M. Joël Ruiz.** – Les co-financements de l'Agefos-PME touchent environ 10 % de nos ressortissants. La réalité du taux de départ en formation est bien supérieure car nombre de formations sont intégralement financées par l'employeur lui-même ; notamment dans les grandes entreprises.

Dans le secteur privé, le taux de départ en formation, dans les très petites entreprises de moins de 10 salariés, oscille entre 12 % et 13 %. Dans les entreprises entre 10 et 50-100 salariés, il atteint 25 %. Il faut aller au-delà de 350 salariés, voire de 1 000, pour arriver à 50 % des effectifs partant en formation. Ces données agrégées cachent des disparités majeures. Pour une entreprise du numérique qui n'investirait pas dans la formation de ses collaborateurs, c'est la mort assurée. L'Agefos-PME a accompagné massivement en priorité les entreprises de moins de 100 salariés. D'après les mesures d'évaluation de l'impact des fonds mutualisés effectuées par le Céreq, cela a permis le doublement du taux de départ en formation.

Si j'ai effectivement évoqué une baisse des ressources, je précise qu'il s'agit d'une réallocation des ressources vers la priorité qu'est la lutte contre le chômage. Quand on

réalloue, on enlève à certains pour donner à d'autres. C'est pour cela que j'insiste sur le fait qu'oublier l'ambition première du texte c'est passer à côté de sa logique générale.

La question de la monétisation est à relier à d'autres interrogations sur la « société des individus » et l'éventuelle contradiction susceptible d'être soulevée entre certaines des priorités affichées. Ne mélangeons-pas tout. La formation est un mot-valise qui cache des réalités différentes, pour lesquelles, à l'étranger, il existe souvent des termes spécifiques. En français, parce que l'on ne parle que de « formation professionnelle continue », on oublie les finalités. Dès lors que la formation concerne l'« entraînement professionnel », cela renvoie à la situation de travail et à l'entreprise. S'il s'agit d'« éducation professionnelle », avec une finalité diplômante, qualifiante, certifiante, cela devient un sujet de co-investissement et d'accompagnement. C'est de ce point de vue que se pose la question de la mutualisation des ressources au regard de l'objectif de hausse du niveau de qualification.

Le compte personnel de formation « nouvelle génération » a vocation à cofinancer, non pas l'« entraînement professionnel », mais des formations qui conduisent à une certification, donc inéluctablement plus chères. Puisqu'il est question de droits individuels, d'individus qui portent eux-mêmes leurs compétences, donc leurs certifications professionnelles, encore faut-il qu'ils sachent vers quoi ils se dirigent. D'où l'importance de l'accompagnement et des priorités affichées à ce titre. Je ne vois pas en quoi il y aurait une contradiction dans le texte : il y a bien une priorité absolue, un objectif premier, l'emploi, puis des objectifs seconds.

Quant aux régions, elles ont un rôle important à jouer, sur la politique de l'emploi justement : c'est là qu'elles sont attendues, de concert avec Pôle emploi et les pouvoirs publics. Ayons à l'esprit que le PIC est le deuxième levier majeur utilisé dans le cadre de la réforme. Il va concentrer, dès cette année, énormément de ressources. Les régions sont donc non pas exclues du système, mais réorientées sur la politique de l'emploi prioritairement, avec Pôle emploi, et elles interviennent toujours en appui pour les investissements en faveur des CFA. C'est sur le financement de l'apprentissage et le mécanisme de régulation qu'il y a eu un transfert de compétences vers l'État, *via* les missions de péréquation assignées à l'agence France Compétences, et vers les branches professionnelles pour la fixation des critères de prise en charge et des certifications.

Dans le précédent mécanisme, les régions, les partenaires sociaux et l'État avaient une capacité d'intervenir sur l'ensemble de l'éventail des dispositifs et se concertaient. L'une des conséquences de la réforme, c'est de confier à chacun une responsabilité, un domaine, mais sans possibilité de se concerter sur les autres sujets. Chaque dispositif doit avoir son responsable, et donc son financeur principal.

**M. Jean-Marie Luttringer.** – L'employabilité, dans le cadre de la formation, renvoie à la responsabilité de l'entreprise. Les ordonnances portant réforme du code du travail ont très largement fixé le paysage et la réforme envisagée ne vient que se greffer sur ce dispositif sans pour autant le modifier sur le fond. Deux problématiques sont importantes : la gestion individuelle et la gestion collective des compétences dans l'entreprise. Je ne m'appesantirai pas sur la sémantique du mot « compétences » par rapport à celui de « qualifications ».

S'agissant de la gestion individuelle des compétences, si on fait le lien entre les ordonnances et la réforme qui nous est proposée, il y a un principe structurant de la loi qui est maintenu : l'employeur a l'obligation d'offrir au salarié une formation d'adaptation au poste

de travail et de veiller à sa capacité à occuper un emploi. Cette formulation était dans la loi, elle y figure bien évidemment toujours. Lorsque le salarié quitte son emploi, il doit pouvoir être employable ailleurs. Le projet de loi précise même que le temps de formation est, par principe, un temps de travail effectif. Il y a donc une adéquation entre formation et temps de travail effectif, consolidée dans le texte.

La question porte davantage sur ce que signifie l'obligation de veiller à la capacité à occuper un emploi : s'agit-il du même emploi ou d'un autre ? Et que signifie « veiller » ? La réponse apportée dans la loi, c'est que « veiller » renvoie à un droit de procédure, relatif, d'une part, à l'entretien professionnel, maintenu dans la loi, d'autre part, au bilan de parcours au terme de six années. Si l'employeur n'a pas respecté un certain nombre d'obligations portant notamment sur la formation et la tenue d'entretiens professionnels, il devra verser un abondement supplémentaire au salarié. Voilà un mécanisme fondamental sur la question de l'employabilité.

Il me paraît important de faire en sorte que l'obligation générique d'employabilité soit clairement réaffirmée. À cet égard, ce que je vais dire ne plaira pas à mes amis de l'Agefos-PME : il est totalement anormal que l'obligation de tenir un entretien professionnel n'existe que pour les entreprises de plus de 50 salariés. J'étais moi-même patron d'une petite entreprise et je discutais évidemment avec mes collaborateurs de leurs perspectives professionnelles. Pour l'Agefos-PME, tout au moins pour la CPME, le dialogue social dans nos petites entreprises s'entend avec les salariés eux-mêmes, pas avec les syndicats. Chiche ! Faisons en sorte que soit clairement inscrite dans la loi l'obligation d'entretien professionnel avec le salarié dans toutes les entreprises. La disposition adoptée à l'époque fut le résultat d'un lobbying réussi de la CPME.

Par ailleurs, il est prévu qu'à partir de 2020 soit rendue obligatoire une révision générale des compétences et des qualifications au bout de six années, pour vérifier que l'employeur a bien respecté l'obligation d'entretien professionnel et que le salarié a bénéficié soit d'une évolution professionnelle, soit d'une formation. La formulation proposée est relativement ambiguë. Il faudrait la clarifier pour éviter qu'une personne ne soit « remise sur le marché » en ayant perdu toute capacité à se développer à l'extérieur. Cela renvoie à la question du système d'indemnisation du chômage et à l'externalisation de la responsabilité.

J'en viens à la gestion collective des compétences. Dans l'entreprise, elle renvoie au dialogue social, à la consultation du comité social et économique nouvellement institué, ainsi qu'à de possibles négociations d'entreprise. Sur ce dernier point, il ne faut pas se faire d'illusions : j'ai contribué pendant de nombreuses années au bilan de la négociation collective publiée par le ministère du travail ; la négociation sur la formation dans l'entreprise, sur les 40 000 accords d'entreprise signés chaque année, représente de l'ordre de 1 % ou 2 %. Dans le cadre des compétences données au comité social et économique, il conviendrait que la procédure d'entretien professionnel et le bilan de compétences fassent l'objet non pas d'une information statistique mais d'une approche beaucoup plus qualitative.

Si la question de l'employabilité est une réalité juridique, si le droit existant est plutôt satisfaisant, il reste amendable.

**Mme Céline Schwebel.** – En tant que représentante, vous l'aurez compris, de la CPME, je voudrais clarifier sa position sur cette disposition imposant un entretien professionnel formalisé pour les entreprises de plus de 50 salariés. La CPME s'est battue non pas pour permettre aux chefs d'entreprise de ne pas procéder à ces entretiens, mais pour éviter

de les soumettre à d'éventuelles pénalités. C'est l'intérêt des entrepreneurs et des salariés que de pouvoir procéder régulièrement à ces entretiens.

**M. Jean-Philippe Maréchal.** – Si pareille disposition ne plaisait pas à une partie de la CPME, l'autre partie la soutenait, et je parle, vous l'aurez également compris, au nom de l'ensemble du collègue salarié.

Cela a été dit, la baisse des moyens porte sur la formation des salariés en activité, pas sur l'enveloppe globale, déjà fortement réduite en 2014 mais constante depuis. En 2014, c'est un peu moins de 2,5 milliards d'euros qui ont été transférés de la formation des salariés en activité à celle des demandeurs d'emploi. Avec la réforme envisagée, c'est encore 1,5 milliard d'euros qui seront transférés. En deux réformes, on en est à 4 milliards d'euros, sur les 13 milliards dépensées par les entreprises en matière de formation. Cela peut s'entendre au regard des priorités affichées. Il n'empêche, si l'on veut conserver des entreprises compétitives, il faut des formations.

Sur la monétisation du compte personnel de formation, je mentionnerai un effet induit, d'ores et déjà mesurable. Les salariés considèrent comme acquis qu'ils vont pouvoir, avec leur smartphone, acheter la formation de leur choix. Le fait qu'elle soit qualifiante, certifiante ou autre leur échappe, il faut être du sérail pour en comprendre les spécificités. Aujourd'hui, le prix moyen d'une journée de formation varie entre 800 et 1 000 euros ; autrement dit, il faut cumuler deux années de droits pour accéder à une journée de formation. On peut mesurer les frustrations qui vont en découler.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Les formations sont trop chères. C'est tout le problème !

**M. Jean-Philippe Maréchal.** – J'allais y venir. Pour des formations plus longues, jusqu'à 150 heures, les tarifs peuvent descendre à 4 000 ou 5 000 euros en moyenne. Si le dispositif peut être rationalisé, il va tout de même susciter des frustrations terribles. Si on achète une formation comme on achète un autre produit, on va créer de l'appétence, pour le coup, mais qui ne sera satisfaite.

**M. Daniel Chasseing.** – Actuellement, 1,5 million de jeunes entre 16 à 25 ans sont sans emploi ; nous avons 6 % d'apprentis contre 17 % en Allemagne et un défaut de formation énorme, les entreprises étant souvent dans l'incapacité de trouver ces compétences dont elles ont besoin. Les intervenants ont dit que seulement 2 % des accords étaient en rapport avec la formation : cela peut effectivement faire l'objet d'une négociation.

Il ne faut pas non plus infantiliser les salariés : la plupart savent comment ils veulent se former. Ces formations proposées avec un accompagnement et un complément de l'entreprise ne seront-elles pas plus utiles pour l'entreprise, donc pour l'emploi ?

**Mme Corinne Féret.** – Le sens même de la réforme, c'est la transformation des OPCA en OPCO. Qu'en sera-t-il des actions de l'Agefos-PME quand vous serez conseiller et accompagnant, et non plus collecteur ? Allez-vous devoir vous réorganiser ?

Que pensez-vous du principe de la contribution unique prévu dans cette réforme ? Gagnera-t-on en efficacité et en simplicité ?

Enfin, je rappelle que le cœur de métier des régions, notamment, c'est la formation des salariés et des demandeurs d'emploi. Les discussions ont été vives entre les régions et le

Gouvernement sur ce projet de loi. C'est essentiellement sur le volet apprentissage que les choses vont être redéfinies. Or l'apprentissage, c'est une voie de formation qui est proposée soit par les chambres consulaires, soit par le secteur public, y compris *via* l'éducation nationale. Les régions investissent beaucoup notamment dans les centres de formation des apprentis. Il faut leur permettre de préserver ce rôle important sur les territoires et ce rôle d'aménagement du territoire. Il me semble essentiel, quand c'est possible, de proposer une offre de formation, y compris dans les équipements techniques, sur l'ensemble d'un territoire régional. Il a été dit que, demain, chacun aura sa place, son rôle et que tout sera plus clair. Mais qui fait quoi ? Il faut de la cohérence parmi tous les intervenants dans le domaine de la formation et avoir une vision plus large et globale. Jusqu'à présent se retrouvaient au sein de différentes instances régionales tous ceux qui intervenaient dans le domaine de la formation (formation professionnelle, formation tout au long de la vie, etc.).

**Mme Pascale Gruny.** – Je m'inquiète moi aussi pour les régions et les territoires, qui ont la connaissance des besoins. Vous avez dit que chacun agirait dans son domaine avec son propre financement. Qui coordonnera le tout, si la région, qui s'occupe de l'emploi, et ceux qui seront chargés de la formation ne se parlent pas régulièrement ?

Sur l'autonomie des salariés, vous dites que le CPF est assez récent. Avant, il y avait le DIF, mais cela n'a pas changé grand-chose. Si les cadres ont la volonté de se former, ont une vision sur leur plan de carrière, les ouvriers ou les employés, eux, souvent ne veulent pas aller en formation, gardant le souvenir d'échecs à l'école et préférant être au travail, pour ne pas changer leurs habitudes. En plus, il faudra désormais abonder : on en demande beaucoup aux salariés !

Je comprends qu'on mette la main sur cette manne de la formation des demandeurs d'emploi, car il faut résorber le chômage. En revanche, qui va vérifier que cet argent sera bien dépensé, pour des formations qualifiantes en lien avec les besoins des territoires ? On occupe les demandeurs d'emploi dans des formations, mais à la sortie, il n'y a pas d'emploi !

À une époque, les organismes de formation devaient être agréés. Qu'en sera-t-il à l'avenir ? Il faut contrôler l'utilisation de ces fonds. Je suis inquiète quand vous dites que c'est un « pari » : pour moi, la formation, ce n'est pas la Française des jeux, c'est un investissement pour les entreprises, pour les salariés, pour leur emploi d'aujourd'hui et de demain.

**M. Olivier Henno.** – Le chômage structurel français s'explique pour partie par le déficit de formation d'un certain nombre de personnes, en particulier les allocataires du RSA.

Sur les 13 milliards d'euros de la formation des entreprises, 4 milliards ont été transférés vers la formation et des chômeurs. Concernant le plan d'investissement compétences, les salariés seront dotés d'un CPF, ce qui ne sera pas le cas d'autres tranches de population : cela ne risque-t-il pas d'accroître encore le fossé entre ces personnes ? Comment faciliter dans le cadre de cette loi l'accès à la formation des allocataires du RSA ? Comment impliquer aussi les départements ?

**M. Michel Forissier.** – Ma question vient en continuité de l'intervention de notre collègue Watrin sur le niveau des titres et des diplômes.

Les personnes qui s'orientent vers la voie professionnelle le font souvent par défaut, ce qui est un problème global de société. Se pose alors le problème de l'orientation et de la mise

à niveau des fondamentaux essentiels, entre 14 et 16 ans. Cela nécessite, plutôt qu'une réforme de la formation professionnelle, une réforme de l'éducation nationale.

Dans les années 70, mes salariés titulaires d'un CAP savaient travailler. Aujourd'hui, il faut commencer par leur apprendre le métier. Ensuite, en ce qui concerne la formation continue, une personne ne maîtrisant pas les fondamentaux qui lui permettent de se réorienter doit être accompagnée ; or la loi n'est pas suffisamment complète sur ces aspects. Quitte à prendre la main, que l'État apporte des financements. Le compte financier n'y est pas.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe.** – La loi Chaban-Delors de 1971 était un sacré pari : la formation professionnelle était une réalité plutôt dans les grandes entreprises que dans les petites. Ce pari a été gagné, mais des désordres se sont installés au fil du temps, et l'objet du projet de loi est de remettre les choses en ordre en accordant la priorité évidemment à ceux qui sont les plus éloignés aujourd'hui de l'emploi. C'est ce que soulignait d'ailleurs Gérard Larcher dans son premier rapport, soulignant que 10 % des fonds allaient aux demandeurs d'emploi, alors qu'il en faudrait 30 %. Le Gouvernement fixe cet objectif à 15 % dans un premier temps : il faudrait même aller au-delà.

Il va falloir aussi équilibrer les comptes, alors que l'argent public est rare. Peut-être faut-il regarder les dépenses de formation, dont certaines sont exagérées, avec une multiplicité d'organismes. Pour quelle efficacité ? Cette remise en ordre doit conduire aussi à une remise en question du coût de la formation.

**M. Joël Ruiz.** – Les organismes de formation sont-ils trop nombreux ? Le texte prévoit une obligation de certification des organismes qui recevront des fonds issus du compte personnel formation et des contrats d'alternance. L'objectif annoncé de ce mécanisme de certification par tierce partie est de réguler l'offre de formation par la qualité. Un décret pris à la suite de la précédente réforme prévoyait déjà des obligations de référencement.

S'agissant de l'évolution du rôle des OPCA de financeurs de la formation professionnelle vers un rôle de conseil, notre activité de collecte était déjà très saisonnière et très restreinte : l'essentiel du temps, nous financions des projets de formation et accompagnions les branches et les entreprises adhérentes. Le texte prévoit que nous allions plus loin, en renforçant notre ingénierie d'assistance sur les certifications, sur la détermination des prises en charge pour l'emploi des jeunes, sur les observatoires prospectifs des métiers pour mieux anticiper les mutations. Le texte prévoit aussi que nous soyons très présents dans les territoires, condition pour être agréé comme organisme opérateur de compétences pour accompagner sur le terrain les CFA et les entreprises.

Dès lors que le texte donne comme priorité absolue aux opérateurs de compétences l'alternance, l'apprentissage, les contrats de professionnalisation, la bataille de l'emploi se gagne sur le terrain, dans les territoires, et pas de façon stratosphérique. Cette présence sur le terrain doit donc être renforcée, nécessitant une réorganisation. Demain, la politique de l'emploi mobilisera 60 % des ressources de l'Agefos, contre 30 % aujourd'hui. Cela passera par une réallocation des ressources et des moyens, une mise à niveau de nos collaborateurs, l'ouverture de chantiers sur les GPEC territoriales et de branche.

C'est le Gouvernement qui a dit que chacun aurait un rôle plus clair. Si nous nous ignorons les uns et les autres, il n'y aura pas d'effet levier sur nos politiques. Il faut nous coordonner. Le texte dit que ce rôle revient à France Compétences au niveau central. Au niveau territorial, il y a probablement un angle mort ; or c'est là qu'on va gagner la bataille de l'emploi.

La maîtrise des fondamentaux est essentielle. Le compte y est-il ? Il est essentiel que les opérateurs de compétences puissent continuer à financer des préparations opérationnelles à l'emploi. Or la contribution unique alternance ne le prévoit plus : c'est là aussi un angle mort du texte. Il faudrait, avec les régions et avec Pôle emploi, pouvoir monter des opérations conjointes, ce que nous faisons déjà actuellement. Ne pas pouvoir le faire dans les territoires serait une erreur. Après se pose aussi la question de l'équilibre des ressources : on ne pourra pas tout financer.

Sur la question de l'alternance et du chômage de masse des jeunes, l'ambition des opérateurs de compétences est d'augmenter le nombre d'alternants en 2 ou 3 ans. Pour y arriver, il faut améliorer l'orientation des jeunes et accompagner les entreprises qui n'arrivent pas à trouver les compétences nécessaires. Le financement des contrats ne suffit pas : il faut aborder la question de l'orientation professionnelle des jeunes.

Un autre angle mort du texte, c'est la contribution additionnelle, l'ex-barème. Nous ne pouvons plus mutualiser les fonds disponibles pour financer des forums et des opérations d'aide à l'orientation sur le terrain. Il faudrait au contraire qu'on en fasse un peu plus.

Les organismes de formation qui rentreront dans ce mécanisme auront l'obligation de rendre publics le taux de réussite aux qualifications diplômantes et le taux d'insertion. Idem pour les lycées professionnels et pour l'ensemble des opérateurs de formation. C'est important pour les familles d'être informées.

Enfin, attention à ne pas oublier les territoires.

**M. Jean-Marie Luttringer.** – Concernant les demandeurs d'emploi, le projet de loi contient une disposition que j'approuve pleinement : que le refus par un demandeur d'emploi d'une formation n'est pas assimilable au refus d'un travail raisonnable. Jusqu'à présent, un tel refus pouvait entraîner la suppression des allocations, ce qui est contradictoire avec l'idée même de formation. Je rappelle le théorème de Bertrand Schwartz : on ne forme pas une personne ; elle se forme si elle y trouve un intérêt. Cette disposition permettra de sortir la formation pour demandeurs d'emploi d'une approche punitive, d'une approche parking, d'une approche négative. La question, c'est celle de l'aide au choix, celle de la fonction d'accompagnement, celle de l'utilisation du compte personnel de formation.

Le CPF est un droit universel : il concerne donc les salariés, mais aussi les travailleurs non salariés, les travailleurs indépendants. On compte 28 millions de salariés, 4 millions de travailleurs non salariés, 3 millions de demandeurs d'emploi et 5 millions de fonctionnaires. L'un des fondamentaux de la politique du Président de la République et du Premier ministre, c'est de libérer l'initiative, de créer de l'appétence pour l'entreprise, de développer les microentreprises, etc. Or aujourd'hui il existe sept fonds d'assurance formation des travailleurs non salariés, gérés non pas paritairement, mais par les organisations professionnelles sur le principe de mutualisation des ressources. Les contributions sont relativement modestes. Le projet de loi prévoit que les travailleurs indépendants, les professions libérales, les chefs d'entreprise, etc. auront un compte personnel, la Caisse des Dépôts étant chargée de la collecte. Or leur contribution n'est pas de nature fiscale : c'est une contribution, qui relève du droit privé.

On veut à la fois développer l'activité et l'initiative privée, mais on traite les non salariés comme des salariés en situation de subordination qu'il faut protéger. C'est incohérent.

Le compte personnel de formation peut financer pour partie la procédure de validation des acquis de l'expérience (VAE), laquelle permet de déboucher sur une qualification reconnue sans passer par l'étape institution de formation. Or comme le souligne un rapport récent de Terra Nova, il faut libérer la VAE, qui connaît des blocages administratifs parce qu'on ne reconnaît pas à parité d'estime la compétence acquise par le travail et les compétences acquises par des formations académiques. Il faut créer les conditions d'une libération de la VAE comme modalité d'acquisition d'un titre, d'un diplôme et d'une certification grâce au compte formation.

La question de fond du développement de l'apprentissage et de la formation en alternance est d'ordre culturel, c'est la question de la parité d'estime entre la formation générale académique et les formations professionnelles en alternance. Dans *Les 400 coups*, de François Truffaut, tourné dans les années cinquante, la mère d'Antoine, qui a été placée par le juge pour enfants en maison de redressement, lui dit qu'il rejoindra les enfants de troupe ou, à défaut, entrera en apprentissage. De même, un PDG d'une entreprise du CAC 40 répondait récemment que ses enfants n'étaient pas allés en apprentissage parce qu'ils étaient brillants. Le projet de loi sur l'alternance et l'apprentissage aborde cette question culturelle de l'apprentissage à travers des mécanismes juridiques, financiers, mais pas à la hauteur des enjeux.

**Mme Céline Schwebel.** – Je précise que l'Agefos ne considère absolument pas que certains aspects de ce projet de loi constituent un pari. Ce mot, employé par le directeur de cabinet de Mme Pénicaud, à l'occasion d'une réunion rassemblant l'ensemble des présidents des OPCA, nous a profondément choqués. Notre volonté, c'est que ce projet de loi aboutisse au résultat escompté, à savoir permettre aux jeunes de trouver des emplois, permettre aux salariés d'évoluer dans leurs compétences. Nous allons déployer tous nos efforts pour y parvenir.

**M. Alain Milon, président.** – Je vous remercie.

### **Proposition de loi visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles en France continentale et dans les Outre-mer – Examen des amendements de séance**

**M. Alain Milon, président.** – La proposition de loi visant à revaloriser les retraites agricoles a été votée à l'unanimité à l'Assemblée nationale en février 2017, soit quelques semaines avant les élections présidentielles. Le gouvernement de l'époque aurait pu utiliser la procédure de l'irrecevabilité financière fixée à l'article 40 de notre Constitution pour s'opposer à ce texte d'initiative parlementaire et qui crée une charge publique. Il ne l'a toutefois pas fait, sans doute en raison de la proximité avec cette échéance électorale. Lors du premier examen de ce texte par le Sénat au mois de mars dernier, le Gouvernement a déposé un amendement visant à repousser de deux ans sa date d'entrée en vigueur et a demandé l'application de la procédure du vote bloqué. Je rappelle au passage que le secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement, qui a défendu cet amendement et le vote bloqué, appartenait au groupe socialiste à l'Assemblée nationale qui l'avait voté un an auparavant...

La ministre Agnès Buzyn a prévenu le rapporteur de notre commission la semaine dernière de son souhait de déposer deux nouveaux amendements portant articles additionnels avant l'article 1<sup>er</sup> et de lever la demande de vote bloqué. Ces deux amendements ont été déposés ce matin. Si nous devons toutefois les adopter, cela entraînerait le vote d'un texte

non conforme ce qui remettrait ce dernier dans la navette et l'enverrait en réalité dans les oubliettes ! Cependant, si nous devons ne pas les adopter, la ministre maintiendrait le vote bloqué. Cela signifie que, quoi qu'il arrive, les retraites agricoles n'augmenteront pas !

**M. Dominique Watrin.** – Cette proposition de loi entend porter la pension minimale de retraite pour les chefs d'exploitation de 75 à 85 % du SMIC. La dépense de 350 millions d'euros ainsi créée est plus que couverte par la création d'une taxe additionnelle à la taxe sur les transactions financières prévue à l'article 2 de cette même proposition.

Une autre disposition de ce texte permet d'élargir l'accès au dispositif actuel de retraite minimale de 75 % à tous les exploitants agricoles des outre-mer, le niveau moyen de leurs pensions étant encore plus faibles que dans l'hexagone. Enfin, l'article 4 permet d'accélérer la mise en place de l'assurance vieillesse complémentaire pour tous les salariés agricoles dans les outre-mer qui ne sont pas encore couverts, aussi surprenant que cela puisse paraître.

L'amendement n° 4 proposé par le Gouvernement a pour objet de revaloriser de 5 % la pension minimale de référence, la PMR, qui est le minimum contributif du régime des non-salariés agricoles, pour les seuls conjoints-collaborateurs et aidants familiaux au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Cela signifie que le plafond de pension fixé aujourd'hui à 546 euros par mois augmenterait de 27 euros pour les assurés collaborateurs ayant effectué l'intégralité de leur carrière au sein du régime des non salariés agricoles.

D'après les estimations fournies par le Gouvernement, le coût de cette mesure s'élève à 30 millions d'euros par an.

L'amendement n° 5 assouplit les conditions d'éligibilité aux points gratuits du régime complémentaire obligatoire (RCO) des chefs d'exploitation pour les pensionnés actuels reconnus travailleurs inaptes ou handicapés et ayant liquidé leur pension depuis 1997.

Ces assurés ne peuvent actuellement bénéficier des points gratuits du RCO, c'est-à-dire de droits acquis au titre de périodes travaillées avant la création du RCO en 2003 donc sans cotisations, que s'ils remplissent une double condition :

- avoir cotisé 17,5 ans au régime des non salariés agricoles ;
- et avoir obtenu leur taux plein c'est-à-dire avoir une carrière complète. Or, bien souvent, la situation d'inaptitude ou de handicap empêche ces travailleurs de remplir la condition du taux plein.

Cet amendement lève cette dernière et aligne les règles d'éligibilité aux « points gratuits » du RCO, donc pour les périodes travaillées avant la création du régime en 2003, sur celles prévalant pour les personnes ayant liquidé leur pension avant 1997.

Face à l'opposition unanime du Sénat lors de la séance publique du 7 mars dernier contre la méthode du vote bloqué, le Gouvernement semble faire un pas. Il est toutefois très limité et pas à la hauteur de l'urgence sociale, d'autant que la hausse de la PMR est renvoyée en 2020.

Par ailleurs, l'adoption de ces amendements remet en cause la position de notre commission qui est d'adopter ce texte conforme pour une application rapide en réponse à cette urgence.

En tant que rapporteur et sur la base de nos échanges précédents en commission et lors de notre séance publique du 7 mars, je ne peux que vous proposer d'émettre un avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 4 et 5.*

#### AMENDEMENTS DE SÉANCE

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article 4</b> <b>Extension des régimes de retraite complémentaire aux salariés agricoles ultra-marins</b>			
Le Gouvernement	4	Revalorisation de 5 % de la pension minimale de référence des collaborateurs d'exploitation.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 5</b> <b>Compensation financière des organismes de sécurité sociale</b>			
Le Gouvernement	5	Elargissement de l'accès à la retraite complémentaire obligatoire pour les assurés reconnus inaptes ou travailleurs handicapés ayant liquidé leur pension avant 1997.	<b>Défavorable</b>

#### Nominations de rapporteurs et demande de saisine pour avis

*La commission nomme en qualité de rapporteurs Mme Catherine Fournier, M. Michel Forissier et Mme Frédérique Puissat, sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, sous réserve de sa transmission (AN n° 904, XV<sup>e</sup> législature), et M. Daniel Chasseing sur la proposition de loi relative au défibrillateur cardiaque.*

*Enfin, la commission décide de se saisir pour avis de la proposition de loi visant à moderniser la transmission d'entreprise. Elle procède à la désignation de Mme Pascale Gruny.*

*La réunion est close à 11 h 25.*



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

**Mercredi 16 mai 2018**

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Audition de Mme Céline Calvez, députée, et M. Régis Marcon, cuisinier  
restaurateur, sur leur rapport sur la voie professionnelle scolaire : « Viser  
l'excellence », remis au ministre de l'éducation nationale le 22 février 2018**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous sommes très heureux d'accueillir notre collègue députée Céline Calvez et M. Régis Marcon, chef cuisinier, pour cette audition consacrée au rapport sur la voie professionnelle scolaire, que vous avez remis en février au ministre de l'éducation nationale.

Vous savez certainement que notre commission porte un vif intérêt à la voie professionnelle ainsi qu'à la question de l'orientation scolaire. Dans la perspective de l'examen par notre commission du projet de loi relatif à la liberté de choisir son avenir professionnel ainsi que des prochaines évolutions que connaîtra la voie professionnelle et qui seront sans doute le fruit de votre rapport, nous sommes impatients de vous entendre et de vous interroger.

**Mme Céline Calvez, députée.** – Notre rapport, entamé il y a six mois, porte sur la voie professionnelle scolaire, que l'on distingue de l'autre voie professionnelle qui est l'apprentissage. Au-delà des dispositions du projet de loi relatif à la liberté de choisir son avenir professionnel relatives à l'orientation et à l'alternance, la voie professionnelle scolaire sera l'objet d'une réforme dont les annonces seront faites par le ministre dans quelques semaines.

L'enjeu majeur que nous soulevons est celui du lien entre l'éducation nationale et le monde économique, afin de former des citoyens qui trouvent leur place sur le marché du travail. Notre ambition est de rendre la voie professionnelle scolaire plus efficace, plus attractive mais également plus ouverte.

Or, nos travaux nous ont fait découvrir une voie professionnelle scolaire encore trop peu connue, peu lisible et insuffisamment attractive. Nous avons vu de nombreux modèles d'excellence mais aussi des choses qui doivent être améliorées.

**M. Régis Marcon, cuisinier restaurateur.** – Que vient faire un chef cuisinier dans cette affaire ? La formation est un sujet qui m'a toujours intéressé. Installé depuis quarante ans, j'ai vu passer une centaine d'apprentis et autant de stagiaires de lycée professionnel. En 2009, Laurent Wauquiez et Hervé Novelli, alors au Gouvernement, m'avaient commandé un rapport portant sur le développement de l'alternance dans la formation aux métiers de l'hôtellerie et de la restauration. Lorsque j'ai été sollicité par le ministre de l'éducation nationale, j'ai naturellement accepté de me pencher sur la question de la voie professionnelle scolaire.

Je tiens à souligner que partout et dans tous les secteurs, les représentants des entreprises insistent sur la difficulté qu'ils rencontrent à trouver des collaborateurs formés. Seules font exception certaines entreprises d'artisanat de luxe qui possèdent leur propre système de formation.

L'insertion des jeunes de notre pays sur le marché du travail est l'affaire de tous. Outre la formation elle-même, c'est notamment le cas de l'orientation, qui est selon moi la première priorité. Il n'est pas normal, qu'aujourd'hui encore, l'on décourage les élèves ayant de bons résultats scolaires d'aller dans la voie professionnelle. En la matière, les mentalités n'ont pas évolué. Il n'est pas étonnant que l'on retrouve, en particulier dans les métiers comme la cuisine qui bénéficient d'une certaine exposition médiatique, des diplômés du supérieur, parfois à bac + 5, qui reviennent vers des métiers qui leur plaisent.

La création du baccalauréat professionnel en 1985 était une formidable opportunité, qui affirmait une égalité symbolique entre les filières. Plus de trente ans après, les résultats sont là : 600 000 jeunes sont dans la voie professionnelle. Pourtant, force est de constater que l'on s'y intéresse peu. Les discours se concentrent sur l'apprentissage, qui est certes une filière performante, mais qui ne concerne que 250 000 jeunes environ.

Le développement de l'alternance au sein de la voie professionnelle scolaire est un enjeu majeur. L'insertion professionnelle après le baccalauréat professionnel est en effet parfois décevante. Cela tient au fait que certains chefs d'entreprise ne font pas confiance à la voie professionnelle scolaire, du fait d'une connaissance et d'une expérience insuffisantes de l'entreprise chez ses élèves. D'où le caractère crucial du développement de l'alternance en première et en terminale professionnelles. Cela irait de pair avec l'intensification de la préparation à la poursuite d'études pour les élèves qui en feraient le choix, afin d'améliorer leur réussite en Sections de technicien supérieur (STS).

**Mme Céline Calvez.** – Une précision sur la notion d'alternance, souvent réduite aux contrats de professionnalisation ou d'apprentissage. Au contraire, il peut y avoir une pédagogie de l'alternance, fondée sur l'alternance entre l'entreprise et le lieu de formation dans la voie professionnelle scolaire.

L'orientation scolaire est en effet essentielle : elle doit concilier les aspirations des jeunes et les besoins de l'économie. À ce sujet, au fil de nos entretiens avec les représentants des entreprises, nous nous sommes rendu compte que tous nos interlocuteurs recherchaient les mêmes compétences : l'autonomie, l'initiative, le travail en équipe, la faculté de s'adapter, etc. Nous avons également constaté que prédire les métiers de demain et les besoins est un exercice impossible ; les milliers d'études de prospective sont impuissantes à le déterminer, même si elles peuvent mettre en avant des tendances. C'est pourquoi la capacité à s'adapter est et sera essentielle.

Pour les mêmes raisons, il est vain de multiplier le nombre de spécialités – il en existe 200 environ pour le baccalauréat professionnel et une centaine pour les CAP – qui nuisent à la lisibilité et compliquent l'orientation. Il s'agit de permettre une spécialisation plus progressive, à partir de la classe de première, la classe de seconde étant centrée sur le renforcement des fondamentaux, la découverte de l'environnement professionnel et l'acquisition de ces compétences dont nous parlions : autonomie, travail en équipe, adaptation, etc.

Enfin, nous croyons beaucoup à la démarche de projet, dont nous avons pu constater les effets bénéfiques, tant sur le plan des compétences que sur le climat scolaire. Cela n'est pas nouveau mais mérite d'être développé.

**M. Claude Kern.** – Vous présentez un constat que je partage : l'orientation est plus souvent subie que choisie. Vous avez insisté sur les différences entre le bac professionnel et l'apprentissage. Je m'interroge sur la nécessité d'adapter le bac professionnel car les jeunes ont des difficultés avec le socle commun et ils sont nombreux à décrocher rapidement. Serait-il envisageable, dans ces conditions, que le Brevet de technicien supérieur (BTS) dure trois ans au lieu de deux ? Une telle évolution pourrait permettre de répondre au manque de confiance des entreprises dans cette filière. Concernant l'adaptation des formations à l'emploi, je confirme que cela est difficile car les besoins évoluent très vite.

**Mme Catherine Dumas.** – J'ai été très intéressée par votre rapport. Je considère que les jeunes ont besoin de mieux connaître le monde de l'entreprise pour construire leur vocation. Or il n'y a pas assez de liens entre l'éducation nationale et les entreprises. Il conviendrait que l'éducation nationale fasse des efforts pour développer les passerelles entre les jeunes et le monde du travail. J'ai remarqué dans votre rapport que vous vous étiez déplacés en Suisse. Pouvez-vous nous indiquer dans quelle mesure ce modèle d'apprentissage peut être une source d'inspiration pour nous ?

**Mme Colette Mélot.** – Vous avez identifié des axes d'amélioration pour la voie professionnelle scolaire qui mérite un projet ambitieux. L'Allemagne nous montre que la voie professionnelle peut être une réussite alors qu'elle continue à souffrir d'un déficit d'image dans notre pays. Quelles sont vos propositions pour en finir avec l'orientation par défaut ?

**M. Pierre Ouzoulias.** – Il ne faut pas opposer l'intelligence de l'esprit à celle de la main. Les sénateurs sont attachés à être en phase avec les réalités de terrain. Je vous donne l'exemple d'un lycée professionnel de Montrouge qui avait identifié il y a deux ans un besoin de menuisiers ; cela a donné lieu à un investissement de 200 000 euros dans des machines numériques, avant que l'atelier ait été fermé. Cet exemple illustre le déficit d'ambition de l'éducation nationale pour les bacs professionnels et une volonté de désengagement. On la retrouve dans la réforme de l'orientation : les personnels ne comprennent pas ce projet, d'autant que les régions ne souhaitent pas le transfert de cette compétence.

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Je présidais la mission d'information de notre commission dont Guy-Dominique Kennel était le rapporteur. Certaines évolutions pourraient faire l'objet d'une évaluation, c'est le cas du passage contesté de quatre à trois ans du bac professionnel décidé en 2009. Lorsque le BEP durait deux ans, certains jeunes étaient immédiatement recrutables. Il faut donc réfléchir à la pertinence de certaines évolutions. Dans un même ordre d'idée, il n'est pas sûr que la masterisation doive s'imposer à l'ensemble des étudiants qui souhaitent devenir enseignants.

Un problème demeure entre les enseignants et le monde du travail. Une solution pourrait être de renforcer les relations entre le monde de l'entreprise et les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ÉSPÉ).

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Notre commission a en effet réalisé de nombreux travaux sur la question de l'orientation. J'imagine que vous avez pu en prendre connaissance, ainsi que de leurs préconisations.

**Mme Françoise Laborde.** – L'apprentissage doit être efficace. Je m'interroge donc sur un retour à un bac pro en quatre ans. Par ailleurs, je m'inquiète du risque de concurrence entre les centres de formation et d'apprentissage (CFA) et les lycées professionnels.

**M. Max Brisson.** – Nous partageons beaucoup des préconisations de votre rapport. Il convient toutefois de mentionner que l'orientation par défaut existe aussi dans la voie générale et comporte également des filières d'excellence dans la voie professionnelle. Nous sommes favorables au développement de parcours individualisés et au décloisonnement des structures. Il conviendrait de favoriser la transversalité avec des parcours modulaires, des passerelles, de préférence à l'organisation tubulaire existante. Votre travail sur les familles de métiers nécessite de développer les réseaux d'établissements, ce qui peut poser des difficultés dans le monde rural.

Je m'interroge également sur la possibilité de favoriser l'accueil des élèves de la voie professionnelle dans l'enseignement supérieur qui fait l'objet de peu de propositions.

Il faut casser la hiérarchie entre établissements et filières de formation. Le renforcement du tronc commun des ESPÉ pourrait permettre d'accroître le passage d'une voie à l'autre.

**Mme Annick Billon.** – Quelle est votre position sur une éventuelle disparition des centres d'information et d'orientation (CIO) et, le cas échéant, quel système d'orientation préconisez-vous ? Que proposez-vous pour aider les jeunes à rebondir après un échec et diminuer le risque de déscolarisation qui touche aujourd'hui près de 1,3 million de jeunes ? Je suis très favorable à développer l'apprentissage à l'international comme le propose depuis de nombreuses années notre ancien collègue Jean Arthuis. Enfin, que préconisez-vous pour développer les compétences transversales qui permettront aux jeunes de s'adapter dans un monde professionnel en changement rapide ? Je suis pour ma part convaincue que ces compétences s'acquièrent bien en amont d'une éventuelle voie professionnelle.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Je m'interroge sur les concurrences possibles entre CFA et lycées professionnels. S'agissant de l'image de l'apprentissage dans la société, j'ai pu constater dans ma carrière d'enseignante que malheureusement les parents pouvaient être réticents à une orientation vers la voie professionnelle. Que pensez-vous des projets de régionalisation de l'orientation ?

**M. Jacques Groperrin.** – Un article paru dans la *Revue française de pédagogie* montre que la voie professionnelle n'est pas forcément la panacée pour réduire le chômage des jeunes. Je tenais également à vous faire part de l'expérimentation, en Bourgogne-Franche-Comté, d'une formation composée de deux années académiques et d'une année en entreprise. Quelle devrait être la place des régions, notamment par rapport aux branches professionnelles, en matière de politique de formation ? Je m'interroge sur le fonds de péréquation qui a été annoncé et sur lequel nous ne disposons que de trop peu d'informations. Je constate malheureusement que la voie professionnelle conserve une image dégradée et je pense qu'il faut mieux l'organiser et mettre fin à la trop grande segmentation actuelle.

**Mme Sonia de la Provôté.** – L'orientation est encore aujourd'hui trop discriminante et peine à s'extraire des déterminismes notamment sociaux et culturels qui sont à l'œuvre. Comment limiter la part de ces déterminismes ?

**Mme Céline Calvez.** - Nous souhaitons avec vous dépasser le simple constat. Ainsi, il est impératif de multiplier les rencontres entre les jeunes et le monde du travail, par exemple par le biais d'une plateforme nationale qui permettrait aux élèves de trouver, à côté de chez eux, des professionnels à rencontrer.

Il faut également faire aller de pair l'insertion professionnelle et la poursuite des études, même si cela n'est pas simple. Par exemple, des lycéens en STS souhaitent pour certains poursuivre leur formation académique. Il est primordial de pouvoir exercer son choix au stade de la terminale et pour cela, on doit vous poser la question. Au niveau du bac professionnel, le choix doit pouvoir encore s'exercer entre insertion professionnelle immédiate et poursuite d'études, qui implique le renforcement de la méthodologie. Je rappelle à ce propos que l'on peut préparer le bac professionnel tout en étant apprenti, ce qui complique encore le schéma.

Sur la concurrence entre les CFA et les lycées, il faut bien reconnaître qu'elle existe, sur des zones géographiques resserrées. Il convient de rechercher la meilleure complémentarité entre ces deux institutions. Cela passe par une meilleure association des personnels de l'éducation nationale, qui doivent à tout prix éviter de créer une discrimination entre leur mission d'insertion professionnelle et leur mission de formation du citoyen. Il existe en effet une réelle complémentarité entre ces deux approches.

Il faut également souligner que la voie professionnelle n'implique pas nécessairement un métier manuel, surtout avec l'émergence du numérique. Cette prépondérance du manuel contribue en effet à dégrader l'image de l'apprentissage.

Sur la formation des enseignants, je tiens à relever l'importance fondamentale de la responsabilité des entreprises. Elles ne sont à l'heure actuelle, en particulier par rapport à l'Allemagne, pas assez ouvertes sur l'école. Elles ne peuvent pas dire d'un côté qu'elles ont du mal à recruter et de l'autre s'exonérer de toute responsabilité. Il nous revient de créer ce que l'on pourrait appeler le « Tinder » de la rencontre entre les jeunes et les entreprises. Les enseignants ont bien entendu un rôle à jouer, par exemple en allant eux-mêmes dans les entreprises, ce qui permet de créer des liens au niveau local.

**M. Régis Marcon.** - De multiples initiatives ont été prises pour améliorer l'orientation. Elles doivent conduire les élèves à commencer à réfléchir dès la sixième à la famille de métiers – nous ne parlons évidemment pas encore de travail - qui pourrait les motiver. La région devrait être l'unique responsable de ces sujets.

Les stages de découverte de l'entreprise pour les élèves sont un succès, même s'ils peuvent être d'un intérêt inégal. On pourrait les étendre, par exemple en organisant des stages pour les élèves quand leurs enseignants sont en formation. Naturellement cela impose un regroupement des visites d'entreprise. J'aime à citer l'exemple, certes difficilement transposable, de la Suisse où 75 % des jeunes commencent avec un métier avant, le cas échéant, de reprendre des études.

En ce qui concerne les enseignants, nous avons dans l'hôtellerie un « permis de former ». En effet, dans beaucoup d'entreprises, les jeunes ne sont pas assez bien accompagnés et n'ont pas le droit de s'approcher des outils de travail. Si je prends l'exemple de mon entreprise, nous avons dix tuteurs formés auxquels je demande de suivre particulièrement les stagiaires et de les recevoir une fois par semaine, assis, pour faire le point. J'insiste sur l'importance d'améliorer le lien entre l'école et l'entreprise. Le fait pour les enseignants de réaliser des stages d'immersion permet d'améliorer les liens entre ces deux institutions.

## **Projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d’asile effectif et une intégration réussie - Demande de saisine et nomination d’un rapporteur pour avis**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Mes chers collègues, nous aurons bientôt à examiner plusieurs projets et propositions de loi.

Début juin, le Sénat examinera le projet de loi relatif à l’asile et l’immigration. Il nous concerne, comme la loi sur les droits des étrangers en 2015, notamment pour les dispositions relatives à la mobilité internationale des étudiants. Il me paraît donc important que notre commission, en charge de l’enseignement supérieur, mais aussi de la culture et, à ce titre, de la mobilité internationale des artistes, puisse faire entendre sa voix.

Je vous propose de désigner comme rapporteur notre collègue Jacques Groperrin, rapporteur des crédits de l’enseignement supérieur.

*La commission demande à être saisie pour avis du projet de loi n° 464 (2017-2018), adopté par l’Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, dont la commission des lois est saisie au fond, pour une immigration maîtrisée, un droit d’asile effectif et une intégration réussie et désigne M. Jacques Groperrin rapporteur pour avis de ce projet de loi.*

## **Proposition de loi relative à la lutte contre les fausses informations - Nomination d’un rapporteur**

J’en viens au seul de ces textes qui nous sera renvoyé au fond, la proposition de loi relative à la lutte contre les fausses informations (« fake news »).

Je me propose d’être le rapporteur de notre commission, après l’avoir été sur la loi relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre et la loi visant à renforcer la liberté, l’indépendance et le pluralisme des médias.

*Mme Catherine Morin-Desailly est nommée rapporteure de la proposition de loi n° 799 (AN XV<sup>e</sup> lég.) relative à la lutte contre les fausses informations (sous réserve de son adoption par l’Assemblée nationale et de sa transmission).*

Je vous propose également de déléguer à la commission des lois le titre I<sup>er</sup> du texte, qui contient les dispositions de droit électoral, ainsi que le titre IV (dispositions relatives à l’outre-mer).

## **Demandes de saisine pour avis**

Le Sénat devrait également prochainement examiner des textes qui intéressent plusieurs commissions ; c’est pourquoi, conformément aux dispositions de l’article 17 de notre règlement, je vous propose de faire part à la conférence des présidents, qui se réunit ce soir même, de notre souhait de pouvoir donner un avis sur chacun d’entre eux. Pour des raisons de procédure, nous ne procéderons à la désignation effective de nos rapporteurs que la

semaine prochaine, une fois que la conférence des présidents aura acté le renvoi pour avis à plusieurs commissions.

Sont concernés :

- le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, dont l'article 10, reprenant une proposition de la mission d'information de notre commission relative à l'orientation, prévoit de transférer l'orientation aux régions. La discussion de ce texte sera également l'occasion de discuter des questions relatives à l'apprentissage, qui préoccupe beaucoup d'entre nous ;

- le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN). Lors de l'audition d'Yves Dauge, mi-avril, nous avons été très nombreux à faire part de nos préoccupations quant au rôle des architectes des bâtiments de France (ABF) et nous ne pouvons pas rester à l'écart du débat. Pour les mêmes raisons, il me paraît indispensable que nous nous saisissions pour avis de la proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs, dont les premiers signataires sont nos collègues Rémy Pointereau et Martial Bourquin. Cette proposition contient, elle aussi, des dispositions qui modifient sensiblement le rôle des ABF et, par conséquent, le régime de protection du patrimoine, que nous avons patiemment élaboré de manière consensuelle lors de l'examen de la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP).

S'agissant de ce dernier texte, je tiens à vous indiquer que si je suis reconnaissante aux deux rapporteurs d'avoir pu m'entretenir avec eux préalablement au dépôt de la proposition de loi, je n'ai jamais entendu remettre en cause l'avis conforme des ABF. Je leur ai d'ailleurs adressé une note en ce sens le 30 mars.

J'ajoute que si j'ai eu la tentation de cosigner cette proposition de loi, qui contient d'excellentes dispositions, l'article 7, en simplifiant les procédures de protection du patrimoine, m'a empêché de le faire et j'ai alerté les chefs de file des différents groupes à ce sujet.

Je regrette, en outre, d'être citée dans l'exposé des motifs de la proposition de loi, avec Yves Dauge, dans un sens qui pourrait laisser croire que j'en approuve l'esprit et les modalités.

C'est dire si le renvoi pour avis à notre commission est justifié et je souhaite que le rapporteur de la LCAP - notre collègue Jean-Pierre Leleux - puisse examiner le texte de près, avant même que nous désignons un rapporteur, la semaine prochaine.

**Mme Sylvie Robert.** – Cette mise au point me paraît importante et je dois dire que nous avons eu un débat au sein de notre propre groupe à ce sujet. La proposition de loi contient des dispositions intéressantes pour les maires, qui sont confrontés à des situations difficiles sur le terrain. Cependant, nous sommes plusieurs à estimer que l'article 7 ne peut être accepté en l'état, son évolution pouvant conditionner notre vote sur l'ensemble de la proposition de loi.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Je vous remercie, madame la présidente, de nous avoir alerté sur les dispositions de cette proposition de loi. Elle formule des propositions très intéressantes pour lutter contre la paupérisation et la dégradation des centres villes et des

centres bourgs. Mais l'article 7 de la proposition de loi ne préserve pas l'équilibre entre les enjeux urbanistiques, qui s'inscrivent dans l'urgence et ceux liés à la protection du patrimoine, qui relèvent du temps long. Elle remet totalement en cause les dispositions de la LCAP, qui devaient mettre un terme à la guerre entre les élus et les ABF. Même si on peut encore améliorer les relations entre les élus et les sachants, cet article est une véritable porte ouverte aux bulldozers, d'autant que sa rédaction n'est pas exempte d'ambiguïtés.

**M. Pierre Ouzoulias.** – Je partage absolument les positions qui viennent d'être exprimées.

**Mme Françoise Laborde.** – La proposition de loi de nos collègues Pointereau et Bourquin est intéressante, d'autant qu'elle résulte d'un travail approfondi. Ses auteurs, qui appartiennent à plusieurs groupes politiques, nous ont proposé de la cosigner dans des délais relativement courts. Notre groupe a évoqué ce sujet lors de sa réunion d'hier ; nous resterons vigilants lors de sa discussion.

**Mme Sonia de la Provôté.** – J'ai été présente à pratiquement l'intégralité des auditions du groupe de travail constitué qui a conduit à l'élaboration de la proposition de loi et je peux indiquer que jamais le sujet de l'évolution du régime de protection du patrimoine n'a été évoqué. Je regrette qu'à cause de cet article qui va au-delà des dispositions du projet de loi ELAN soit remis en cause une proposition de loi très utile, notamment pour les maires confrontés au déclin des centres villes et centres bourgs.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Il est important que notre commission puisse engager un débat constructif afin d'aboutir à une position unanime. Quoi qu'il en soit, les associations de protection du patrimoine ne vont pas tarder à réagir très fortement.

Sous réserve de la décision de la conférence des présidents, nous procéderons à la désignation de nos rapporteurs sur ces trois textes mercredi prochain 23 mai.

*La commission demande à être saisie pour avis :*

– *du projet de loi n° 904 (AN) pour la liberté de choisir son avenir professionnel (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission) ;*

– *du projet de loi n° 846 (AN), portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission) ;*

– *de la proposition de loi n° 460 (2017-2018) de MM. Rémy Pointereau, Martial Bourquin et plusieurs de leurs collègues, portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs, dont la commission des affaires économiques est saisie au fond.*

**Audition de M. Éric Fottorino, directeur de la publication de l'hebdomadaire  
« Le 1 », dans le cadre du suivi par la commission de la situation de la  
distribution de la presse**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Mes chers collègues, nous sommes réunis pour auditionner M. Eric Fottorino, cofondateur de l'hebdomadaire « Le 1 », ancien directeur du *Monde*. Cette audition s'inscrit dans le cadre du travail mené par notre commission, et en particulier par le rapporteur des crédits de la mission de la presse Michel Laugier, sur la situation de Presstalis.

**M. Eric Fottorino.** – Mon propos ne sera pas technique, mais j'interviendrai, fort de mon expérience d'éditeur d'un hebdomadaire sans publicité et reposant exclusivement sur les ventes en kiosque et les abonnements. Comme mes confrères, Madame Benbunan m'a prévenu par courriel du prélèvement unilatéral de 25 % de nos recettes du mois de décembre et 20 % de celles du mois de janvier, afin de faire face à la mauvaise situation de Presstalis. Ces sommes devraient être remboursées en juin prochain, et non en avril comme initialement prévu. Je doute néanmoins de la capacité de remboursement de cette institution. Par la suite, nous n'avons obtenu que quatorze jours pour nous prononcer sur un plan dont nous ne connaissions ni les tenants et les aboutissants, à l'exception de l'annonce d'un prélèvement de 2,25 % de notre chiffre d'affaires initialement jusqu'à 2022, puis à 2023 en vertu d'une décision du Tribunal de commerce, et désormais à 2033. L'État devra également être remboursé. Le renflouement de Presstalis est évidemment nécessaire ; aucun éditeur ne pouvant, à lui seul, assurer la distribution de ses publications. Je n'ai pas signé cet accord, faute de disposer des informations sur l'utilisation de ces montants. Force est donc de constater que le système d'information régissant l'information relève de la désinformation.

J'ai publié dans mon magazine « Le 1 » l'enquête consacrée par Philippe Kieffer à la situation de Presstalis, dont les fonds propres sont répartis à hauteur d'environ 300 millions d'euros. Vendre du papier, tout en déployant des infrastructures numériques, s'est avéré une démarche contre-productive qui a dû être abandonnée. L'affacturage, prévu dans les règlements de Presstalis, semble avoir donné lieu à une sorte de cavalerie financière. Les dirigeants de Presstalis ont refusé d'être entendus dans le cadre de notre enquête ! Au-delà de sa dimension technique, sur laquelle vous avez été dument informés, cette affaire pourrait conduire à la disparition de la presse indépendante en France.

La presse indépendante est aujourd'hui marginalisée. Désormais, quelques grands industriels possèdent les grands journaux et les chaînes de télévision. Or, la presse qu'ils détiennent perçoit l'essentiel des aides publiques. Ces grands industriels partagent l'idée que le numérique est voué à remplacer la presse papier et n'investissent par conséquent plus dans cette filière. Guy Debord avait, en son temps, annoncé que le vrai devait devenir un moment du faux. Nous y sommes désormais ! La crise de Presstalis met en danger les titres susceptibles de représenter le deuxième souffle de la presse et de l'information.

Dans ces grands journaux, les journalistes ne sont pas aimés et sont astreints à exprimer la pensée des industriels dont ils ne sont que les salariés. Les administrateurs de Presstalis et les grands éditeurs présentent également une forme d'entre soi. D'ailleurs, ce que ces industriels font peser sur le système représente davantage que leur contribution. Au final, ces centaines de petits éditeurs se voient appliquer des barèmes sans commune mesure avec ceux dont bénéficient les grands industriels. Ce système est relativement opaque : le montant

des prestations hors-barème recréditées sur les comptes des grands éditeurs n'est jamais rendu public.

Ce système à deux vitesses est d'autant plus sclérosé qu'il repose sur un duopole formé par Presstalis et les Messageries Lyonnaises de presse (MLP) ; cette société est à priori mieux gérée, mais ses zones de distribution et de dépôt demeurent dépendantes de Presstalis. Ainsi, un éditeur qui souhaite dénoncer son engagement auprès de Presstalis pour travailler avec les MLP, se voit imposer un délai de transition, trop long, fixé à 15 mois. Pour des journaux dépendants de la distribution en kiosque, le prélèvement pérenne de 2,25 % constitue un frein aux initiatives. Je n'aurais pas lancé, avec François Busnel, la revue *America*, si le plan Presstalis avait été appliqué. Or, cette revue trimestrielle, placée dans le réseau presse à côté du réseau librairie, fonctionne aujourd'hui très bien. L'assurance-vie des éditeurs de notre dimension reste l'innovation et nous priver des moyens d'innover ne peut qu'entraîner notre perte. Enfin, une banque, comme la Banque publique d'investissement (BPI), n'accordera jamais de prêt à taux modéré à des revues comme les miennes. Comment désormais financer une presse indépendante ?

**M. Michel Laugier, rapporteur.** – Votre langage direct est désormais celui d'un éditeur indépendant qui accorde peu de crédit au plan de redressement de Presstalis. Sur quoi se fonde votre pessimisme ? Pensez-vous que le mode coopératif reste encore la meilleure manière de diffuser la presse en France ? Dans votre édito du « 1 » du 4 avril 2018, vous employez des mots très violents. Vous parlez ainsi « *d'un véritable racket dans une opacité sidérante* ». Vous écrivez également « *Il est question de mensonge et de dissimulation au profit de quelques grands groupes de presse dont les représentants ont cautionné, des années durant, des pratiques à la limite de la légalité* ». Vous mettez ainsi directement en cause la responsabilité des grands éditeurs. À votre avis, est-ce une simple question de négligence, renforcée par le soutien implicite des pouvoirs publics ? *Le Monde*, que vous avez dirigé entre 2007 et 2011, a été accusé d'avoir, plus que d'autres, bénéficié du système Presstalis, avec en particulier des tarifs plus attractifs. Comment cela se passait-il à votre époque ? *Le Monde* est d'ailleurs le seul quotidien bénéficiaire de la distribution en journée. Au-delà de la responsabilité des grands éditeurs présents au conseil d'administration, que pensez-vous des stratégies des « petits » éditeurs, qui dans les faits ont également profité d'un système mutualisé pour distribuer de manière plus importante des revues et des journaux, avec des taux d'invendus très importants ? Enfin, pour une publication comme la vôtre, que représente la ponction de 2,25 % opérée par Presstalis et le prélèvement de 25 % du produit de vos ventes en janvier ? Êtes-vous parmi les éditeurs qui ont exercé un recours ? Quelle serait votre vision d'une distribution de la presse efficace économiquement et garante de la liberté d'expression et de diffusion ? Enfin, pensez-vous que le niveau 1 pourrait être assumé différemment que par l'intermédiaire de Presstalis ? N'oublions pas que les MLP distribuent essentiellement des magazines, tout en participant au fonctionnement de Presstalis.

**M. Eric Fottorino.** – Mon pessimisme vient de la méthode suivie pour sauver Presstalis et de l'absence d'information disponible sur ce plan présenté par Madame Benbunan et validé par le Tribunal de commerce. Or, sa réalisation devrait induire chaque année une perte de chiffre d'affaires de 50 000 euros pour chacune de mes publications. Sans remettre en cause le principe de la contribution, je conteste l'absence d'information quant à l'utilisation de ces fonds. Vont-ils servir au financement d'un plan social destiné aux ouvriers du livre ? Allons-nous obtenir un système beaucoup plus fluide de distribution et réduire les surcapacités actuelles ? La présentation de ce plan de façon transparente me paraît essentielle, afin de voir si l'effort que nous sommes prêts à consentir permettra d'assainir le secteur.

J'ai dirigé le journal *Le Monde*. Bien que non gestionnaire, je suis un journaliste qui s'intéresse à l'économie. En 2000, l'arrivée d'actionnaires a entraîné la fin de l'autogestion de ce quotidien et de l'utopie d'après-guerre selon laquelle le journalisme devait être une activité de bien commun et non le support d'une entreprise comme une autre. *Le Monde*, sous ma direction, payait ce que Presstalis lui demandait, sans récrimination aucune. Désormais, la nouvelle direction du quotidien remet en cause l'ensemble des engagements souscrits, non seulement auprès de Presstalis, mais aussi de tous ses prestataires, la parution, en fin d'après-midi, du *Monde* exigeant un mode de distribution spécifique.

Ma demande de commission d'enquête procède d'une volonté d'obtenir les informations auxquelles, comme éditeur, je n'ai pas accès. Je souhaitais attirer votre attention, en recourant à une enquête journalistique. Quelles solutions préconiser pour l'ensemble d'une presse aux caractéristiques diverses ? En l'absence d'une distribution spécifique, par Presstalis, en fonction de la localisation des lectorats, les éditeurs doivent recourir à des régisseurs. Une première solution consisterait ainsi à distinguer les coûts et les structures selon les rythmes de parution. Une seconde piste pourrait s'attacher à la logistique, en réduisant les surcapacités induisant des surcoûts pour les petits éditeurs. La Loi Bichet, héritage du programme du Conseil national de la Résistance et de l'idée du pluralisme de la presse, prévoit la distribution des journaux sur l'ensemble du territoire national. L'absence de choix des revues distribuées est un problème pour les marchands de presse. Soyons cependant prudents : si les linéaires de distribution venaient à être gérés par le kiosquier, comment assurer, à terme, le pluralisme de la presse, au-delà des règles applicables à la presse d'information politique et générale (IPG) qui ne concernent qu'une minorité de journaux ? Si les linéaires venaient à être attribués en fonction de la puissance des groupes de presse, les petits éditeurs devraient alors quémander leur distribution auprès des grands groupes. L'afflux indifférencié ne doit certes pas étouffer les points de vente, mais veillons à respecter l'esprit de la Loi Bichet qui promeut la diversité de la presse, à partir du moment où celle-ci ne contrevient pas aux règles de notre démocratie.

Certaines parutions, qui sont publicitaires et réalisées sans journalistes, bénéficient du système de distribution qu'ils engorgent et dont ils contribuent au renchérissement. Ces publications, qui peuvent présenter des taux d'invendus de l'ordre de 80%, devraient être identifiées et leurs éditeurs pénalisés.

**M. Michel Laugier.** – Quel est, selon vous, l'état actuel du mode coopératif, qui est à la base même de la Loi Bichet ?

**M. Eric Fottorino.** – Ce système coopératif ne fonctionne pas. Affirmer la responsabilité collective des éditeurs de leur mode de distribution permet, en théorie, de les impliquer. Ce système n'existe cependant que sur le papier : plutôt que d'obéir à la logique « un éditeur, une voix », seuls quelques administrateurs, représentant les grands éditeurs, décident au nom de la collectivité. Pour preuve, les dates des assemblées générales ne sont même pas rendues publiques ! Ne faudrait-il pas plutôt faire vraiment fonctionner ce système avec des instances réellement opérationnelles ?

**M. David Assouline.** – Votre enquête corroborait le témoignage de la directrice générale de Presstalis et a avivé l'importance de constituer une commission d'enquête, afin de faire la transparence dans cette affaire. Il est également illégitime d'exiger un effort indifférencié à l'ensemble des éditeurs, alors que la plupart se trouve dans une situation précaire, dans un secteur déjà en proie à de nombreuses difficultés. Or, vous êtes prêt à participer à cet effort collectif, à la condition que la transparence soit assurée. L'État met

beaucoup d'argent et comme parlementaires, il nous faut veiller à l'usage de cet argent public. Je m'interroge enfin sur l'évolution prévisible de la Loi Bichet, qui est un pilier dont j'ai contribué à la réforme. Or, ses trois grands principes - la liberté de diffusion, la solidarité coopérative et l'impartialité de la diffusion - doivent être préservés. Certes, garantir la diffusion sur l'ensemble du territoire des titres d'information, politique et générale est un objectif louable, mais que deviennent les magazines qui ne relèvent pas de cette catégorie ? Nous avons adressé à notre présidente, avec ma collègue Sylvie Robert, la création d'une commission d'enquête émanant de notre commission, en raison de l'expérience qui est la sienne sur cette question et de l'importance d'échapper à la logique partisane des droits de tirage des groupes politiques.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Le bureau de la commission a largement débattu de cette question lors de sa réunion du 18 avril. Notre commission devrait suivre, de manière attentive et documentée, cette question.

**M. Laurent Lafon.** – Il faut également réfléchir à l'évolution vers le numérique. Le dimensionnement de ces messageries dépend du volume à venir de la presse papier. Qu'en restera-t-il à l'horizon d'une décennie ?

**M. Eric Fottorino.** – On constate en effet une attrition de la diffusion papier des quotidiens, de l'ordre de 25%, voire de 50%, en France et en Europe. Cette chute coïncide d'ailleurs avec la hausse du prix des journaux. Hubert Beuve-Méry soulignait qu'un journal valait son prix plus l'effort pour le lire ; cette dimension étant désormais occultée par le numérique. La plupart des grands groupes de presse se positionne déjà dans l'après-papier ; l'augmentation de la diffusion du *Monde* résulte de l'agrégation des usagers du numérique aux lecteurs de sa version papier. Si l'usage grandissant du numérique, qui permet de supprimer les coûts du papier, de l'impression et de la distribution s'avère inéluctable, sera-t-il gratuit ou payant ? Mediapart, quotidien exclusivement numérique et payant, constitue, à cet égard, une réussite. Ce modèle économique est rentable, à la condition d'obtenir des revenus de la publicité indexés sur le nombre de vues. Dès lors, l'information n'y est pas la plus hiérarchisée, ce qui attente à sa qualité. Le numérique nous oblige ainsi à reconsidérer l'information. Le papier est en perte de vitesse, non en raison du développement de l'usage du numérique, mais plutôt en lien avec l'absence de rénovation des contenus des journaux papier pour correspondre aux usages d'aujourd'hui. Qui peut désormais lire un quotidien d'une trentaine de pages ?

L'édifice de distribution des messageries doit anticiper une moindre quantité de presse à distribuer. Pour autant, les principes de la loi Bichet, en matière de distribution, doivent être confirmés. L'usage grandissant du numérique n'est pas nécessairement une bonne nouvelle pour la qualité de l'information. Sans doute, à l'avenir, la presse papier, qui aura su se réinventer, est vouée à perdurer. Faute d'une telle démarche attendue des lecteurs, des quotidiens mourront.

**Mme Sylvie Robert.** – L'audition d'aujourd'hui conforte notre impression que de nombreuses zones d'ombre perdurent. Comme parlementaires, nous éprouvons des difficultés à les mettre au jour et la proposition de constituer une commission d'enquête spécifique était destinée à remédier à cette situation. Or, le processus s'accélère et le prélèvement de 2,25 % jusqu'à 2023 pourrait entraîner la disparition d'une presse indispensable au pluralisme de l'information dans notre pays. Notre modèle coopératif, à l'effectivité problématique, est-il propre à la France ? Pouvons-nous nous inspirer des pratiques de nos voisins européens ?

**Mme Annick Billon.** – J’ai reçu un buraliste qui déplorait l’appauvrissement de l’information consécutif à l’afflux de presses commerciales. Il est urgent d’agir ! Bien souvent, le kiosque demeure l’un des derniers commerces implantés en centre-ville ou centre-bourg et assure, à ce titre, un indéniable lien social.

**Mme Sonia de la Provôté.** – J’ai également reçu un buraliste qui venait d’arrêter son activité professionnelle, en raison notamment de la gestion des stocks et des invendus. Les kiosques sont autant de lieux de la vie sociale qui sont malheureusement voués à disparaître, si nous ne faisons rien.

**M. Eric Fottorino.** – D’autres modes de distribution existent en Europe, comme en Allemagne où la transparence prévaut. Dans les Länder, les éditeurs de presse assurent eux-mêmes la distribution, à l’instar de la démarche du Groupe Amaury, amorcé au sortir d’une longue grève en 1975, qui a constitué son propre réseau de distribution. Dans ce cadre, tout nouvel arrivant doit négocier auprès des grands éditeurs sa place dans leur circuit de distribution et ainsi entrer dans un rapport de forces disproportionné analogue à celui de la grande distribution. La réunion d’éditeurs indépendants peut constituer une alternative à ce système. Nous y avons pensé, afin de sortir d’un système géré depuis Paris, mais une telle démarche impliquait de solliciter les réseaux de distribution des grands titres de la presse régionale. La production et la distribution des quotidiens ont été, après-guerre, placés sous le monopole de la CGT-livres. Cette histoire nous est propre et les coûts de fabrication de la presse demeurent particulièrement chers en France, à l’inverse du Royaume-Uni, où les stratégies d’industriels comme Robert Maxwell, dans les années 80, ont permis d’en contenir la hausse.

Enfin, le kiosque, dans certains pays comme en Espagne ou en Italie, est un lieu de vie. Néanmoins, on voit augmenter la part des hypermarchés dans les ventes de nos journaux. En quatre ans, la part des ventes de mes deux revues qui y est réalisée est passée de 10 à 20 %, tandis que les kiosques ont vendu de moins en moins de presse d’information. La France compte onze mille points de vente actifs, dont près d’un millier disparaissent chaque année. Le métier de kiosquier se paupérise, y compris dans des villes moyennes. Les boutiques du RER ferment les unes après les autres et la ville de Saint-Germain-en Laye n’a plus de maison de la presse depuis des années. D’ailleurs, si vous n’avez pas l’occasion de voir des journaux durant toute la journée, vous n’aurez pas l’idée de les acheter !

**Mme Laure Darcos.** – Mme Benbunan a été à la tête du plus grand réseau de distribution du livre en France et me semble en mesure de mettre à profit son expérience pour améliorer la diffusion de la presse écrite sur l’ensemble du territoire.

**M. Eric Fottorino.** – La spécificité de l’édition du *Monde* est en effet de sortir un autre jour que celui qu’elle est censée couvrir. Je pense que Michèle Benbunan a hérité d’une gestion hasardeuse. La tentation est grande de nous appliquer le système de distribution du livre, mais n’oublions pas que celui-ci fonctionne grâce au prix unique instauré par la « Loi Lang ». Madame Benbunan s’est également prononcée en faveur de l’ouverture de nouveaux points de vente, dans les magasins bio notamment. Une telle démarche me semble devoir rester marginale.

Presstalis est en sévère déficit, malgré l’investissement de 200 millions d’euros consenti par l’État en 2012. Qu’est devenu cet argent ? Au-delà d’éventuelles malversations financières, l’organisation de Presstalis et des MLP explique-t-elle de tels errements ? Lorsqu’il n’obtenait pas des informations sous couvert de l’anonymat, Philippe Kieffer s’est

heurté, durant son enquête, à une forme d'omerta de la part des administrateurs de Presstalis. La compréhension des raisons d'une telle situation me paraît la condition préalable et nécessaire à toute refonte du système.

**Mme Marie-Thérèse Bruguière.** – L'activité des tabacs-presse, dans les petites villes et centre-bourgs, a sévèrement pâti de la baisse des ventes de tabac et de la presse écrite. Dans ma commune, l'un de ces établissements vient de déposer le bilan, en dépit de ses tentatives de diversifier son offre. Il est urgent d'agir pour éviter la généralisation de ces fermetures !

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Merci, monsieur Fottorino, pour votre intervention. Notre commission, avec notre rapporteur, poursuit ses auditions, afin d'affiner ses analyses.

**Mme Sylvie Robert.** – Je voudrais faire une petite mise au point sur notre demande de commission d'enquête. Il ne s'agissait pas dans notre esprit, David Assouline et moi, d'obtenir la création d'une commission d'enquête extérieure à la commission, mais de faire en sorte que notre commission poursuive ses travaux sur la situation - dramatique – de Presstalis, afin de préciser les faits sur lesquels nous devrions faire porter notre enquête.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Lors de sa réunion du 18 avril dernier, le bureau de la commission a écarté l'idée de demander la création d'une commission d'enquête. En application de l'article 11 du règlement du Sénat, celle-ci résulte du vote d'une proposition de résolution qui « *doit déterminer avec précision, soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission d'enquête doit examiner la gestion. Lorsqu'elle n'est pas saisie au fond..., la commission des lois.... est appelée à émettre un avis sur la conformité de cette proposition avec les dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n°58-1100 du 17 novembre 1958...* ». En clair, nous ne pouvons nous immiscer dans le fonctionnement de l'autorité judiciaire. Or, plusieurs plaintes ont été déposées, qui visent la gestion de Presstalis d'une part, plusieurs décisions des autorités de régulation d'autre part.

### **Application des lois au 31 mars 2018 – Communication**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Comme vous le savez tous, la fonction de contrôle est une mission essentielle qui nous est confiée. Parallèlement à nos travaux de contrôle, chaque année, se tient en séance un débat sur l'application des lois, sur la base des rapports établis par les présidents de toutes les commissions permanentes dans leurs différents secteurs de compétence.

C'est dans ce cadre que je vous présente aujourd'hui un bilan de l'application des lois intéressant notre commission ; il traduit les grandes lignes du document détaillé qui vous a été transmis.

Une brève note de méthode tout d'abord : ce bilan porte sur les lois promulguées au cours de la dernière session (soit entre le 1<sup>er</sup> octobre 2016 et le 30 septembre 2017) ainsi que sur les lois antérieures qui ont fait l'objet de mesures réglementaires d'application jusqu'au 31 mars 2018. Je n'aborderai donc pas la loi adoptée depuis octobre 2017, à savoir celle sur l'orientation et la réussite des étudiants.

Au cours de la session 2016-2017, cinq lois ont été promulguées dans les secteurs de compétence de la commission. Sur ces cinq lois, une seule était issue d'un projet de loi. Encore s'agissait-il de la ratification d'une ordonnance. Sur quatre propositions de loi, trois résultaient d'initiatives sénatoriales : la loi du 20 décembre 2016 relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique, dite « loi Gattolin », la loi portant adaptation du deuxième cycle de l'enseignement supérieur français au système Licence-Master-Doctorat, due à notre ancien collègue le questeur Jean-Léonce Dupont et la loi visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs, due à notre ancien collègue, le questeur Dominique Bailly.

Après quelques velléités de revenir sur cette mesure phare dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2018, la suppression de la publicité dans les programmes jeunesse de la télévision publique a bien été mise en œuvre le 1<sup>er</sup> janvier dernier.

En revanche, toutes les mesures réglementaires d'application de la « loi Bailly » n'ont pas encore été prises. Je m'en suis inquiétée auprès de la ministre des sports dès sa nomination afin de l'alerter sur l'importance que revêt la parution de ces textes pour l'application des lois. Je sais qu'alors que certains avaient du mal à accepter la position prise par le législateur en matière d'exploitation commerciale de l'image des sportifs, le décret d'application de cette disposition est désormais sur les rails.

D'une manière générale, à quelques exceptions près, l'application des lois est, depuis plusieurs années, plus rapide qu'autrefois. La transmission, dès la promulgation de la loi, d'un calendrier de parution des textes d'application traduit la volonté des gouvernements successifs de mettre véritablement en œuvre rapidement les dispositions votées par le législateur et on ne peut que s'en réjouir.

En revanche, le bilan est moins favorable pour ce qui est des rapports demandés par la loi. Lorsqu'il s'agit d'un simple retard de quelques mois, passe encore, mais quand le document est attendu depuis plusieurs années, c'est nettement moins acceptable, surtout lorsqu'il porte sur une mesure emblématique.

Je pense, par exemple, au rapport d'impact de l'extension des exceptions au principe de l'enseignement en langue française, mesure particulièrement discutée dans le cadre de l'examen de la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche de juillet 2013. Le rapport 2017 de la délégation générale à la langue française et aux langues de France comporte des développements à ce sujet. Mais le retard atteint désormais près de deux ans, puisqu'il devait être présenté dans un délai de trois ans après la promulgation de la loi. Qu'on soit favorable ou pas à cette mesure, disposer d'une première évaluation approfondie serait fort utile dans un contexte de compétition accrue pour l'accueil des étudiants étrangers.

Autre disposition importante de la « loi Fioraso », la prise en compte du doctorat pour le recrutement de fonctionnaires de la catégorie A. Son application tarde à venir et la publication, censée être annuelle, du rapport recensant les évolutions constatées n'a pas encore été suivie d'effet, ne serait-ce qu'une fois, traduisant les réticences des différents ministères à mettre en œuvre cette disposition favorable aux chercheurs.

Dans le domaine de la culture, le texte législatif essentiel du précédent quinquennat a été la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine de juillet 2016, qui comportait 46 articles à l'origine et 119 lors de son adoption définitive et qui,

si elle fut parfois âprement discutée, avait fait l'objet d'un large accord en commission mixte paritaire. On peut d'ailleurs se réjouir que ce projet de loi ait fait l'objet de deux lectures, ce qui a sans doute facilité l'établissement d'un consensus.

Lors du précédent bilan, le taux d'application de la loi, calculé sur la base des textes réglementaires parus au 31 mars 2017, s'établissait à 54 % ; un an plus tard, il s'élevait à 93 %. Le document qui vous a été adressé présente très précisément chacun de ces textes.

J'en citerai un en particulier parce qu'il illustre les difficultés pour le législateur de faire respecter sa volonté clairement exprimée lors des débats. Il s'agit du décret de mai 2017 relatif aux services publics d'archives. Nous avons largement débattu de cette question dans l'hémicycle mais le décret n'établit pas de critères précis. Notre collègue Sylvie Robert s'en est d'ailleurs étonnée dans une question écrite posée en juillet 2017, qui n'a pas, elle non plus, encore reçu de réponse, ce qui illustre, soit dit en passant, la difficulté générale à obtenir une réponse à nos questions écrites.

Quelques mesures restent en attente de textes d'application. Je pense en particulier à la définition des conditions dans lesquelles les enseignants des établissements d'enseignement supérieur de la création artistique dans les domaines du spectacle vivant et des arts plastiques peuvent être chargés d'une mission de recherche et l'organisation des études et des diplômes ainsi que les modalités de l'évaluation des formations dans les disciplines du cinéma et de la communication audiovisuelle.

Quelques mots des rapports prévus ou attendus. Le premier rapport annuel sur l'établissement de la liste des ayants droit auxquels restituer les œuvres spoliées est paru. Notre ancienne collègue Corinne Bouchoux avait eu un rôle moteur en la matière mais hélas beaucoup reste à faire et les restitutions demeurent peu nombreuses.

Le rapport de la Commission scientifique nationale des collections (CSNC) permet de dresser un constat tout proche : le fonctionnement des instances laisse à désirer.

En revanche, deux rapports ne sont toujours pas parus alors que nous avons exprimé des préoccupations fortes sur ces deux questions : la situation des arts visuels et la situation du dialogue social et de la représentativité des négociateurs professionnels du secteur du spectacle vivant et enregistré. Je compte alerter le secrétaire général du gouvernement à ce sujet lors du rendez-vous annuel que les présidents de commission ont avec lui.

À l'inverse - vous pourriez trouver cela étrange - je me félicite de l'absence de parution de plusieurs mesures réglementaires d'application. Par deux fois, nous avons inscrit dans la loi un délai, faute de quoi le pouvoir réglementaire aurait décidé en lieu et place des professionnels. Que ce soit en matière de rémunération minimale des artistes interprètes sur le streaming ou de transparence des comptes dans le cinéma et l'audiovisuel, ils ont réussi à s'entendre et les accords signés ont rendu inutile la parution de mesures réglementaires d'application.

Dernier élément concernant la LCAP, le volet relatif à l'architecture et, plus particulièrement l'article 88 de la loi, qui a introduit le dispositif du « permis de faire », c'est-à-dire de permettre à l'État, aux collectivités territoriales et aux organismes HLM de déroger, à titre expérimental et pour une durée de sept ans, à certaines règles de construction pour la réalisation d'équipements publics et de logements sociaux. Ces dispositions ont fait l'objet d'un premier décret, du 10 mai 2017. Un second devait porter sur un second champ de

dérogation : réemploi de matériaux, performance énergétique, caractéristiques acoustiques... Mais, avant même sa parution, le gouvernement, en cohérence avec ce qu'il propose au sein de la loi ELAN pour accélérer la construction, a souhaité pouvoir abroger par ordonnance une partie de ces dispositions ; c'est l'objet de l'article 26 du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance.

Un mot pour terminer des lois plus anciennes, même si peu font désormais l'objet de mesures d'application. Je citerai néanmoins un décret du 8 mai 2017 pris pour l'application de la loi « Hadopi 1 », qui remonte à 2009. Ce texte a fixé les conditions de détermination du salaire minimum des journalistes professionnels auteurs d'images fixes rémunérés à la pige, dont vous connaissez la situation très précaire.

*La réunion est close à 12 h 15.*

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 16 h 5.*

### **Situation de la distribution de la presse - Audition de M. Marc Schwartz**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Après avoir entendu ce matin M. Eric Fottorino, et avant de recevoir M. Nicolas Sauzay, nous accueillons M. Marc Schwartz, conseiller maître à la Cour des comptes, chargé d'une mission sur l'avenir de la distribution de la presse, et M. Fabien Terrailot, rapporteur de la mission.

Pour avoir échangé avec vous, je sais que la distribution de la presse a été au cœur de vos préoccupations de ces derniers mois, et la ministre vous a confié une mission, qui fait suite au travail – jamais publié – de Gérard Rameix.

**M. Marc Schwartz, chargé d'une mission sur l'avenir de la distribution de la presse.** - À la suite de la mission qui avait été confiée à M. Rameix, les ministres de la culture et des finances m'ont confié deux tâches, dont la première a été de coordonner le travail des services de l'État dans le cadre des négociations que j'ai menées de janvier à la mi-mars sur la situation de Presstalis. Un protocole d'accord a été signé le 13 mars qui prévoit un certain nombre de dispositifs, dont certains ont été rendus publics comme le prêt consenti par le ministère des finances. La situation que j'ai trouvée est un peu analogue à celle que nous avons rencontrée il y a quelques années, ce qui explique la deuxième partie de la mission que m'ont confiée les deux ministres - réfléchir à une réforme structurelle de la distribution de la presse afin que les difficultés actuelles ne se reproduisent plus.

Dès la signature du protocole d'accord, j'ai entamé des consultations avec une soixantaine de personnes, dont certaines que vous avez reçues. Nous avons auditionné toutes les parties prenantes : éditeurs de presse, représentants de la distribution, des messageries, des syndicats du niveau 2 - c'est-à-dire les dépositaires régionaux - et les syndicats de diffuseurs de presse, qu'il serait préférable d'appeler marchands de presse. Nous avons également auditionné les Messageries Lyonnaises de presse (MLP), qui sont les concurrents de Presstalis. Enfin, nous avons reçu un certain nombre d'universitaires, de spécialistes et d'historiens de la presse en France pour mieux comprendre le contexte dans lequel la loi Bichet avait été votée.

A l'occasion d'une table ronde avec des économistes, nous avons abordé la question de la diffusion numérique de la presse en même temps que celle de sa diffusion physique. Le législateur ne peut vouloir modifier la loi Bichet qui ne traite que de la distribution physique - qui ne cesse de diminuer - sans se préoccuper de la diffusion numérique. Le principe fondateur de cette loi est le respect du pluralisme et de l'indépendance de la presse d'information et la diffusion de tous les titres. Or, ce principe doit s'appliquer tout autant à la diffusion numérique, sinon plus, compte tenu de la masse d'informations qui circule sur Internet. Les informations affluent sur nos téléphones et nos tablettes, que ce soit par les organes de presse officiels ou par les réseaux sociaux, sans que nous sachions qui préside à la sélection des informations qui sont fournies. Vous le voyez, très vite, nous arrivons à la question de la régulation des plateformes numériques et des algorithmes.

Il est normal que vous ne disposiez pas de mon rapport, car je ne l'ai pas encore remis aux deux ministres, même si cela devrait bientôt être le cas. Un projet de texte sera annexé à ce rapport qui proposera une réforme de la loi Bichet. Bien évidemment, diverses options resteront ouvertes afin que le pouvoir politique puisse décider en toute liberté. Ce sujet est essentiel et très sensible car dès que l'on y touche, on risque de porter atteinte aux principes fondamentaux du droit français, à savoir l'article 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, qui reconnaît « *la libre communication des pensées et des opinions* » et qui a servi de référence à la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui a été élaborée à partir de la loi dite « anti-Hersant » de 1984. La modification de la loi Bichet devra donc respecter intégralement le principe d'indépendance et de pluralisme de la presse.

**M. Michel Laugier, rapporteur.** – Merci pour cette présentation. Nous espérons vivement que votre rapport sera publié, car tel ne fut pas le cas pour certains rapports précédents, notamment celui de M. Rameix.

Avez-vous dressé le bilan de l'existant ? La législation a évolué ces dernières années mais les difficultés restent les mêmes. Comment expliquez-vous la situation actuelle de Presstalis ? Que préconisez-vous pour l'avenir ? Faut-il tout remettre à plat ou le système captif en vigueur peut-il perdurer ?

La situation financière de Presstalis est préoccupante et l'État va devoir mettre la main à la poche. Disposez-vous d'un calendrier ? Pour notre part, nous ne disposons d'aucun renseignement.

**M. Marc Schwartz.** – A l'occasion de mes fonctions précédentes, je n'ai été informé de la situation de Presstalis que très tardivement. Le fait est que la précédente présidente est partie en juin 2017 et que le directeur général qui devait assurer l'intérim est parti à son tour en septembre. L'actuelle présidente, Mme Michèle Benbunan, n'a été nommée qu'en novembre dernier et ce n'est qu'à ce moment-là que nous avons été avertis que Presstalis se trouvait en cessation de paiement alors qu'il nous avait été dit, plus tôt dans l'année, que le résultat d'exploitation de l'entreprise serait positif à hauteur de 2 à 3 millions d'euros. Or, on nous annonce désormais un résultat négatif de 20 millions d'euros. En outre, on a trop souvent tendance à s'arrêter au résultat d'exploitation alors que les charges financières de cette entreprise sont extrêmement lourdes : son endettement est considérable ainsi que les charges exceptionnelles dues à des plans de départ très onéreux. Entre 2011 et 2012, Presstalis a perdu en résultat net entre 50 et 100 millions d'euros par an. Ensuite, ce fut des pertes d'environ 50 millions d'euros chaque année. Aujourd'hui, l'endettement de l'entreprise atteint 350 millions d'euros, montant supérieur à son actif. Ainsi, même si le résultat net était à nouveau positif, il resterait un trou béant à combler. Si nous arrivons à

mettre en œuvre le plan de redressement prévu par Mme Benbunan, ce qui est loin d'être acquis, le problème de la dette restera à régler.

La loi Bichet a un défaut majeur car elle induit un conflit d'intérêts en faisant des éditeurs les actionnaires mais aussi les clients des Nouvelles messageries de la presse parisienne (NMPP) devenues Presstalis. Les éditeurs fixant les tarifs de leur fournisseur, ils ont logiquement choisi leurs intérêts propres au détriment de celui de Presstalis.

Je ne peux vous dire exactement comment on en est arrivé à cette situation car ma mission n'était pas celle d'un audit : je devais présenter des propositions pour l'avenir. Je recommanderai la publication de mon rapport, puisqu'il propose de modifier la loi Bichet, mais ce n'est pas à moi d'en décider.

Pour mémoire, la diffusion papier a diminué de 50 % en volume et de 35 % en valeur au cours des dix dernières années. Dans un marché qui baisse aussi vite, une entreprise qui n'arrive pas à réduire ses coûts au même rythme se retrouve inmanquablement en difficulté. Or Presstalis présente des lourdeurs historiques et elle a eu des difficultés à mettre en place les réformes qui s'imposaient. La direction précédente n'était pourtant pas restée inactive : entre 2012 et 2017, les effectifs sont passés de 2 400 à 1 200 personnes. Le plan d'économies qui a été mis en place n'était néanmoins peut-être pas assez ambitieux. Les choix industriels n'ont sans doute pas été des plus opportuns, surtout qu'ils n'étaient pas les mêmes que ceux des MLP.

Globalement, l'attrition est la cause principale des difficultés de Presstalis, qui n'arrive pas à adapter sa structure de coût à la baisse du marché. La régulation, par ailleurs, n'est pas assez forte.

Le plan de redressement porte sur deux ans. Il était nécessaire, mais il ne sera pas suffisant, un certain nombre de sujets n'ayant pas été traités pour des raisons sociales internes. Vous aurez d'ailleurs remarqué qu'il n'y a pas eu de blocage de la distribution... Pour autant, Presstalis n'est pas tirée d'affaire. Il faut donc modifier la loi très rapidement. Le début d'année 2018 est déjà en deçà des prévisions. Les points Relay en gare sont en difficulté à cause de la grève à la SNCF, qui s'est traduite par une baisse de 20 % de leurs ventes.

Vous m'avez interrogé sur mes préconisations. Je ne propose pas de tout remettre en cause. Au contraire, je proposerai de conforter les principes de la loi Bichet : liberté de distribution, égalité des éditeurs, système coopératif et impartialité.

Quel était le contexte de l'adoption de la loi Bichet ? Avant la Seconde Guerre mondiale, il existait un monopole de fait des messageries Hachette. Cette entreprise s'étant compromise avec l'occupant, elle a été dissoute à la Libération. On s'est accordé sur la nécessité de soustraire la diffusion du monopole et des intérêts politiques pour restaurer la liberté de la presse. Il faut savoir qu'à l'époque l'essentiel de la diffusion était constitué de titres de presse d'information. Il y avait 35 quotidiens nationaux, qui diffusaient à 6 millions d'exemplaires. Aujourd'hui, il n'y a plus que 9 quotidiens nationaux, qui diffusent à 1,2 million d'exemplaires. C'est donc le système coopératif, avec l'interdiction de refuser un éditeur, qui a été retenu pour préserver tous ces principes. Ce système a apporté beaucoup. Il a permis de rétablir la liberté de la presse et de développer la presse magazine, qui est très importante en France.

Néanmoins, on a assisté à une dérive, la régulation ayant montré ses limites. Le mécanisme de la porte ouverte est utilisé par des éditeurs qui n'ont rien à faire dans le dispositif. On m'a rapporté qu'une râpe à fromage, accompagnée d'un fascicule sous blister, avait été diffusée dans le réseau. Des éditeurs lancent de faux n°1, car il n'y a jamais de n° 2, et le n°1 n'est donc jamais enlevé des kiosques. Il y a un nombre de références beaucoup trop élevé, d'où un encombrement des linéaires très difficile à gérer. Résultat : le taux moyen des invendus en France se situe entre 60 % et 65 %. Certes, la presse est un produit périssable, mais ce chiffre est quand même trop important.

Je préconise donc de renforcer les principes, tout en mettant en place des outils juridiques pour limiter l'inflation.

**M. David Assouline.** – Votre exposé est très complet et rappelle bien les enjeux auxquels nous devons faire face. Cet état des lieux est impératif pour savoir ce que nous devons faire demain.

Je me sens un peu responsable de la situation pour avoir participé à la réforme de 2011. À l'époque, nous avons fait confiance à l'autorégulation, mais il semble que notre confiance a été trahie.

Nous avons besoin de savoir où se situent exactement les responsabilités. On nous dit que certaines choses ont été faites sciemment pour détourner le système. Qui est à l'origine des pertes ? Au passage, je vous fais remarquer que personne n'a démenti les propos de M. Fottorino.

Comment concilier à l'avenir les principes de la loi Bichet avec les évolutions de la diffusion de l'information, notamment grâce, ou à cause, du développement du numérique ? Nous devons aller vite, mais il ne faut pas légiférer en catimini. J'ai appris que l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) pourrait devenir l'autorité de régulation de la distribution de la presse. Je n'y suis pas opposé, mais la loi devra être très précise sur les missions qui lui sont confiées. Enfin, il nous faudra impérativement mener un débat sur l'attribution des aides publiques à la presse. Ces problèmes sont liés.

**Mme Sylvie Robert.** – Allez-vous jusqu'à proposer un nouveau modèle économique et industriel pour tenir compte de la dichotomie entre physique et numérique ? Selon vous, le secteur de la presse physique peut-il tomber encore plus bas ?

**Mme Laure Darcos.** – L'audition de M. Fottorino ce matin nous a montré que la presse papier se voilait la face. Le numérique est bien évidemment de plus en plus important. Il faudrait affiner la classification en différenciant papier, numérique, presse généraliste ou spécialisée.

Enfin, il nous paraît insensé que nous ne puissions pas avoir un chiffre précis des invendus. Qu'en pensez-vous ?

**M. Marc Schwartz.** – Bien malin qui peut dire jusqu'où ira le numérique, mais la tendance est claire. Personnellement, je pense qu'une certaine presse papier a encore un avenir : la presse spécialisée, technique, les magazines. Je ne vois pas un monde sans papier à échéance de quelques années.

Monsieur Assouline, j'ai relu le rapport de 2011. À l'époque, la presse voulait une autorégulation. On peut maintenant dire que cela n'a pas suffi, mais le système manquait

surtout de moyens d'analyse économique et juridique : l'Association des maires de France (AMF), c'est 600 personnes, l'ARCEP 200, alors que l'Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP) ne dispose que d'un maître des requêtes au conseil d'État à temps partiel.

L'autorégulation a surtout montré ses limites en période de crise. Faut-il une autorité dédiée à la diffusion de la presse ? Faut-il deux autorités plutôt qu'une ? Doivent-elles être dotées d'un pouvoir de sanction, à la différence du Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP) ?

S'agissant de l'évaluation des invendus, l'informatique est la clé, mais les éditeurs se sont opposés à la décision du CSMP.

Pour revenir à la régulation, il me semble que deux organismes pourraient y prétendre légitimement : l'ARCEP et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA).

La question est surtout de mieux définir la presse et le champ d'intervention de la régulation. Il n'y a pas de définition unique de la presse en France, et c'est un problème. On en compte au moins cinq. Néanmoins, si l'on restreint le champ d'application de la loi, on écarte un certain nombre de titres qui alimentent la péréquation, ce qui pose un problème d'ordre économique.

Le système des aides à la presse mérite d'être revu complètement. Il crée une relation malsaine entre l'État et les titres de presse. En Allemagne, les aides directes sont interdites. Pour ma part, je pense qu'un système d'aides indirectes amélioré (taux de TVA, tarifs postaux) est préférable.

La coopérative est un moyen un peu fruste de régulation, mais, à l'époque, on n'avait pas trouvé mieux. Dans une période de bonne activité, cela peut fonctionner, mais en période de crise....

S'agissant du choix de l'Autorité de régulation, ma préférence va plutôt vers l'ARCEP, qui sait comment réguler un réseau physique. Son approche du problème est très solide. Vous avez raison, monsieur Assouline, il faudra très précisément définir les missions de cette autorité, mais, pour moi, elle ne doit pas intervenir dans la définition du contenu, qui doit relever de la commission paritaire. Par ailleurs, je pense qu'il faut placer à côté d'elle un comité consultatif composé de tous les acteurs de la presse.

La loi Bichet a créé un droit à la distribution qu'il faut préserver. Il faudra donc l'inscrire dans la nouvelle loi. C'est autour de cette idée que nous travaillons.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Ce droit porterait-il sur le numérique ?

**M. Marc Schwartz.** – La question se pose différemment, car tout le monde a accès au numérique. Cependant, il y a un problème avec les kiosques et les plateformes. On peut imaginer qu'ils soient obligés de diffuser tous les titres d'information générale et politique, mais c'est une question très complexe.

**Audition de M. Nicolas Sauzay, président de la coopérative des magazines,  
actionnaire à 75 % de Presstalis**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Monsieur Sauzay, merci d’avoir répondu à notre invitation. Nous souhaitons tout particulièrement vous entendre au sujet de la crise que traverse actuellement Presstalis et à propos des projets de réforme en cours. J’espère que vous voudrez bien nous livrer votre analyse personnelle.

**M. Nicolas Sauzay, président de la coopérative des magazines.** – Vaste programme, madame la présidente ! Avant tout, permettez-moi de remettre les événements actuels dans leur contexte, même si ce dernier est relativement bien connu.

J’interviens aujourd’hui en tant que président de la coopérative des magazines. Je précise toutefois que j’ai pris mes fonctions il y a moins d’un an, à la suite d’un changement de génération survenu à la tête de la coopérative. J’exerce cette charge à titre bénévole, comme chacun des administrateurs de la coopérative des magazines et comme chacun des administrateurs de Presstalis. En outre, je suis avant tout éditeur de presse magazine, représentant d’une société familiale allemande, le groupe Bauer, situé à Hambourg, lequel est profondément francophone et francophile. C’est également en cette qualité que je m’exprimerai ; j’ajoute que chacun des 300 éditeurs de la coopérative a certainement son point de vue sur la question.

Vous le savez, le système de distribution de la presse française est organisé selon trois niveaux.

Le premier niveau est celui des sociétés coopératives et des sociétés commerciales de messageries de presse.

Pour être distribué en France, un titre de presse doit être rattaché à une coopérative. La France est le seul pays au monde où la distribution de la presse est ainsi organisée, dans le cadre de la loi Bichet. Le but est de garantir un égal accès des citoyens à tous les quotidiens et à tous les magazines ; le Conseil supérieur des messageries de presse (CSMP) et l’Autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP) sont les deux autorités de régulation compétentes dans ce cadre. Quant à la Commission paritaire de publication des agences de presse (CPPAP), elle valide le taux de TVA réduit applicable en la matière.

Lorsqu’on s’adresse aux citoyens, aux professionnels, et notamment à des éditeurs européens, il est difficile d’expliquer ce contexte d’économie régulée, voire administrée, qui est unique au monde. D’ailleurs, ce système atteint ses limites, du fait de ses complexités et des contraintes qu’elles impliquent.

Face aux difficultés actuelles, le système coopératif en vigueur ralentit et dilue les prises de décision. Chaque éditeur compte pour une voix, quel que soit son poids dans le secteur. Ce dispositif pose particulièrement problème pour les magazines, car les éditeurs sont au nombre de 300 au sein de notre coopérative, qui contrôle Presstalis : on mesure combien il est difficile de concilier tant d’intérêts et d’opinions divergents.

De plus, Presstalis et les Messageries Lyonnaises de Presse (MLP) ne sont pas soumises aux mêmes contraintes. Le premier gère les quotidiens, le second non.

Certains estiment qu'il convient de fusionner ces deux messageries. Ils avancent que l'une et l'autre ont de moins en moins d'activité. Le fait est que toutes deux cherchent à capter l'activité de leur concurrent. En résulte une guerre des tarifs, qui risque de les tuer toutes les deux. Toutefois, d'autres considèrent qu'un tel regroupement pour la vente au numéro serait infernal, car, pour l'abonnement des magazines, La Poste est déjà en situation de monopole.

Le deuxième niveau est celui des dépositaires de presse. Ces derniers sont aujourd'hui au nombre de 60, contre 160 il y a quelques années. Ce chiffre est-il satisfaisant ? Compte tenu des améliorations sensibles que connaît la logistique, a-t-on besoin de tant de dépositaires ? En Allemagne, ces derniers sont au nombre de 40 et, il y a quelques semaines, un accord-cadre a été signé entre les dépositaires et les éditeurs pour réduire encore les coûts et ne garder que 15 dépositaires. Peut-être les éditeurs pourront-ils, demain, directement livrer les diffuseurs de presse. *A contrario*, d'aucuns souhaitent que le maillage des dépositaires devienne encore plus fin, pour que ces derniers soient au plus près du terrain.

Le troisième niveau, celui des diffuseurs de presse, souffre énormément.

Les éditeurs choisissent les quantités et les titres distribués chez les marchands de journaux. Nombre d'éditeurs sont très attachés à ce principe. Mais, pour d'autres, il serait normal que les diffuseurs de presse puissent choisir les titres des magazines qu'ils proposent et qu'ils fixent les quantités dans lesquelles ils souhaitent les recevoir. En pareil cas, les publications d'information politique et générale seraient sanctuarisées.

Le but est de développer la commercialité, pour aller là où il y a des flux : il faut proposer la presse dans les lieux où la demande s'exprime, afin de vendre davantage d'exemplaires de magazines et de presse quotidienne. De leur côté, les marchands de journaux pourraient voir d'un mauvais œil la vente de journaux et de magazines dans les boulangeries ou les jardineries en face de leur magasin. Mais, face à la presse digitale, si la presse papier ne va pas là où se trouve la demande, elle va mourir à petit feu.

**M. Michel Laugier.** – Comment expliquez-vous que l'on découvre, aujourd'hui, chez Presstalis, une dette d'un montant si élevé, avec des fonds propres négatifs de 350 millions d'euros ? Peut-on parler de défaillance du conseil d'administration, dont vous êtes membre ? Si l'on en croit tel ou tel propos écrit tenu sous le couvert de l'anonymat, certains éléments auraient été cachés... À vos yeux, le système coopératif est-il toujours pertinent ? Les mêmes acteurs se retrouvent du côté de la distribution et de la régulation.

Quoi qu'il en soit, on ne peut pas poursuivre avec le système actuel. Selon vous, comment faudrait-il faire évoluer la loi Bichet ?

Quelle est la part de responsabilité des grands éditeurs dans la situation actuelle ? Les petits éditeurs en sont, eux aussi, pour partie comptables, du fait du grand nombre d'invendus dénombrés parmi les publications qu'ils proposent.

À vos yeux, le plan présenté par la nouvelle présidente du conseil d'administration de Presstalis est-il réaliste ?

Enfin, le CSMP a suggéré que la coopérative et les éditeurs devraient être comptables de la dette de Presstalis. Est-ce possible ? Et, dans l'affirmative, est-ce

souhaitable ? Il faut absolument faire évoluer la loi pour trouver une vraie solution. Je vous pose des questions directes, car la situation l'impose.

**M. Nicolas Sauzay.** – Ma conviction, c'est que ces difficultés datent de 2011, époque à laquelle un plan avait déjà été mis en œuvre, avec un mandataire *ad hoc*, Me Laurence Lessertois.

L'État, les éditeurs et les coopératives se sont alors réunis pour mettre en œuvre une restructuration sociale et un vaste plan d'économies. Un médiateur a été désigné. De 2 500, le nombre d'employés a, depuis, été réduit à 1 200. Mais les coûts de restructuration individuelle se sont révélés particulièrement élevés. En particulier, la convention collective dont bénéficient un certain nombre de salariés, qui date de l'après-guerre, est très avantageuse.

Cela étant, je n'entends pas me défausser.

Le conseil d'administration a estimé que le travail mené par l'équipe dirigeante, notamment par Anne-Marie Couderc, alors présidente de Presstalis, avait atteint ses limites. D'autres, toutefois, ont émis un avis différent ; la situation est particulièrement complexe.

Le cas échéant, les responsabilités devraient être cherchées, avant tout, au sein de la direction de l'entreprise, mais on a fait le choix de regarder avant tout vers l'avenir. Contrairement à ce que vous suggérez, le conseil d'administration a pleinement assumé son rôle.

Pourquoi les comptes se sont-ils dégradés si fortement ? Pour vous répondre, il faudrait dresser un inventaire à la Prévert !

Les MLP et Presstalis ont tour à tour baissé leurs tarifs dans le cadre d'une guerre des coûts, et les derniers barèmes ont été validés par l'ARDP au printemps de 2017. La convention collective en vigueur pose question. Le système coopératif a ses avantages, mais il soulève aussi des problèmes, car, je le répète, chaque éditeur dispose d'une voix, et, dès lors, Presstalis ne peut réagir avec autant de vigueur qu'une entreprise privée aux difficultés qu'elle affronte. La mutualisation des flux a bénéficié aux MLP, qui disposaient de simples camionnettes et qui, ainsi, ont pu faire diffuser nombre de magazines par Presstalis : elles ont pu dégager des économies colossales. En revanche, Presstalis, qui avait déjà de grands camions, n'y a rien gagné. À tous ces éléments s'ajoute la révolution digitale, qui constitue un bouleversement sans précédent.

Il n'y a eu aucun cas d'enrichissement personnel au sein du conseil d'administration de Presstalis : nous sommes tous des bénévoles, et nous nous battons pour la filière. Le marché publicitaire s'effondre, le prix des matières premières augmente, en particulier celui du papier, et le système de diffusion est particulièrement fragile.

Chez les éditeurs, en France, le poste de coûts le plus important, c'est la distribution ; c'est le seul qu'ils ne puissent pas négocier, car ils dépendent de barèmes fixés chaque année en assemblée générale, proposés au CSMP et validés par l'ARDP. La France est le seul pays au monde qui applique ce système !

Imaginons que, demain, vous créiez un magazine, et que vous tiriez le premier numéro à un million d'exemplaires. Si vous en vendez 10, les 999 990 exemplaires restants pèseront sur toute la filière. En Angleterre, en Allemagne, la relation commerciale est tout autre.

La pluralité des opinions et des idées doit être garantie : c'est en enjeu essentiel, et, à ce titre, le système français mérite d'être préservé. Mais ce dernier fait face à ses limites dans le contexte que nous connaissons.

J'insiste : la direction de Presstalis a fait de son mieux. Les grands éditeurs ont eu un rôle essentiel, ils n'ont jamais faibli, et je tiens à leur rendre hommage. Cet hiver encore, ils se sont mobilisés pour apporter, en compte courant, d'importantes liquidités, qu'ils risquent de ne jamais revoir... Sans eux, le système s'écroulait, les imprimeurs et les marchands de journaux basculaient avec la filière tout entière. Les petits éditeurs n'auraient pu accomplir un tel effort.

Le dossier des invendus doit être traité une fois pour toutes. En vertu des règles fixées par la profession, un titre qui ne se vend pas suffisamment n'est plus distribué chez les marchands de journaux. Mais les règles en vigueur ne sont pas respectées, car, pour attirer de nouveaux éditeurs, une messagerie ménage quelques facilités ; spontanément, les éditeurs souhaitent presque toujours tenter plusieurs fois leur chance, même dans les points de vente où le débit est extrêmement faible. Le CSMP doit faire respecter les règles en vigueur. C'est son rôle.

Michèle Benbunan a une grande expérience professionnelle dans ce domaine, elle a réuni autour d'elle une équipe remarquable, et le succès de son action dépendra du contexte général. Tant que l'on suit une descente en pente douce, on a le temps d'assurer une adaptation progressive. Mais si, demain, la pente s'accroît, si la descente se fait en escalier, ce sera plus difficile. Pour l'heure, cette équipe est la meilleure que Presstalis pouvait espérer.

Enfin, vous évoquez la possibilité d'inscrire la participation dans les comptes des éditeurs. Mais gardons à l'esprit que le système en vigueur est de nature coopérative. Chaque éditeur est engagé à la hauteur de sa participation au capital de la coopérative et, dans le même temps, une part donne droit à une voix.

Quel que soit le système choisi, faire tomber les éditeurs, c'est faire tomber la messagerie, les imprimeurs et les diffuseurs de presse. On mesure tous les risques auxquels nous expose ce point de fragilité. Si demain, les papetiers, tous Finlandais, à l'exception de Burgo, en Italie, décident de faire moins de papier pour produire davantage de carton, plus rémunérateur grâce au e-commerce, nous aurons tous un problème. Et quand je vois, autour de moi, se multiplier ordinateurs, tablettes et mobiles, je me demande à quelle échéance interviendra la bascule. D'autres secteurs l'ont vécu, comme la musique, qui s'en sort remarquablement bien aujourd'hui. La banque est en train de le vivre, qui se pose bien des questions sur le devenir de ses agences. Nous le vivons. J'ai l'espoir que notre mission sera suffisamment longue pour assurer la transition, mais je pense que Presstalis ne s'en sortira pas seul. La Poste est un partenaire remarquable, dont il ne faut pas oublier qu'il assure la distribution de la moitié de la presse française. Son service est remarquable et elle offre un bon rapport qualité-prix. Les éditeurs ont besoin de s'assurer que le consommateur aura son produit en temps et en heure.

Nous pouvons explorer les perspectives en matière de préparation : si celle-ci avait lieu chez l'imprimeur – dont les activités d'impression baissent chaque année – cela lui permettrait de livrer directement au diffuseur qui se trouve dans sa zone de chalandise, au lieu de tout envoyer à Paris vers des dépositaires. Aujourd'hui, ce n'est pas possible : la loi ne le permet pas. Les dépositaires bénéficient d'une exclusivité territoriale pour la distribution de la presse. Et cela va plus loin encore, puisque la rémunération des dépositaires est fixée par le CSMP. Ni l'éditeur ni la messagerie ne sont appelés à négocier les conditions de livraison.

Ce qui pose d'autres problèmes : les éditeurs payent Presstalis en unités d'œuvre, en fonction des quantités livrées en palettes, tandis que les dépositaires de presse facturent la messagerie *ad valorem*. Or, les éditeurs de presse, pour compenser les baisses de diffusion, augmentent les prix de vente, si bien que les dépositaires voient augmenter leur rémunération alors qu'ils ont de moins en moins de volume à transporter. Et cela a des effets ravageurs pour Presstalis.

Un tel système d'économie régulée dilue les responsabilités. Il n'y a pas de capitaine à bord, comme dans une entreprise.

**Mme Laure Darcos.** – Il s'agit de savoir ce que l'on peut faire pour qu'une telle situation ne se reproduise pas. Vous venez d'apporter quelques éclairages... Seriez-vous partisan d'un régulateur unique, qu'il soit interne ou externe au système ?

Je vous sens très agacé sur le fonctionnement des coopératives et le système « une part, une voix », mais nous sommes aussi là pour protéger les plus petits ; il est essentiel qu'ils conservent une représentation.

**M. Nicolas Sauzay.** – J'établis 150 fiches de paye par mois, nous nourrissons 600 familles. Ce qui compte pour moi, c'est d'avancer. Qu'il y ait cinq autorités de régulation ou aucune, peu importe, pourvu que cela fonctionne. Ce qui est sûr, c'est que le système ainsi que la composition des organismes de régulation ont montré ses limites.

Quant aux petits éditeurs, ils ont différents moyens de se regrouper. Voyez les indépendants radio, qui se sont regroupés en groupements d'intérêt économique (GIE) et ont confié leur gestion publicitaire à TF1. Et il ne faut pas non plus oublier que ce qui fait vivre les imprimeurs, les marchands de journaux, c'est la presse télé, qui représente un magazine vendu sur deux. Il est bon que les petits éditeurs se défendent, mais il n'y a pas de voie unique. C'est ma conviction.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Faites-vous partie des éditeurs qui ont porté plainte contre Presstalis pour faux bilan ?

**M. Nicolas Sauzay.** – Non, je m'y suis opposé. Avec la mandataire *ad hoc*, nous avons choisi, n'ayant jamais constaté d'enrichissement personnel, de nous mobiliser sur le futur.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – D'aucuns pensent que la situation n'est pas très claire.

**M. Nicolas Sauzay.** – Tout procède de quelques éditeurs indépendants, que nous connaissons, et qui ont souhaité, au vu de la contribution de 2,25 % demandée, partir aux Messageries Lyonnaises de presse – où l'on bénéficie d'un effet d'aubaine puisque l'on ne supporte que 1 % de contribution – sans respecter leur préavis. Cela a été refusé, à juste titre, par la direction de Presstalis, si bien qu'ils ont décidé d'adopter une position fort peu constructive, à mille lieues de la façon dont on travaille. Il s'agit de cas isolés, défendant des intérêts personnels, et que l'Etat connaît bien...

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous vous remercions de cet échange.

*La réunion est close à 18 heures.*

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

**Mercredi 16 mai 2018**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

*La réunion est ouverte à 9h15.*

### **Application des lois au 31 mars 2018 - Communication**

**M. Hervé Maurey, président.** – Comme chaque année, il nous appartient de dresser le bilan de l'application des lois suivies par notre commission, qui porte sur les lois adoptées au cours des dix dernières années jusqu'au 30 septembre 2017. Sont comptabilisées, dans ce bilan, les mesures d'application prises jusqu'au 31 mars 2018.

Cette année, le bilan est moins fourni que les années précédentes en raison du faible nombre de lois – 4 – adoptées durant la session 2016-2017, du fait de la longue période de suspension des travaux parlementaires.

Sur ces 4 lois, une est d'ores et déjà totalement applicable, dans la mesure où elle était d'application directe : il s'agit de la loi du 28 décembre 2016 relative à une liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Charles de Gaulle.

Les trois autres lois adoptées sont la loi du 24 octobre 2016 relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils, celle du 26 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne et celle du 29 décembre 2016 relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public.

Ces lois nécessitaient au total 39 mesures d'application. Au 31 mars 2018, seulement 13 mesures avaient été prises, soit un taux d'application de 33 %, ce qui n'est pas satisfaisant. De plus, seulement 23 % des mesures ont été prises dans les six mois suivant la promulgation, c'est-à-dire dans le délai fixé par le Gouvernement.

Au cours de cette période, trois lois anciennes sont devenues totalement applicables : la loi du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public, celle du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire et celle du 2 décembre 2015 relative à diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques.

Cette année encore, nous constatons la lenteur de remise des divers rapports demandés au Gouvernement voire l'absence totale de remise. Sur les 57 rapports demandés au Gouvernement depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2007 au titre de dispositions issues de loi suivies par la commission, 29 seulement ont été remis au Parlement, soit à peine plus de la moitié.

Si l'on prend l'exemple particulier de la loi « Biodiversité » promulguée en 2016, cinq des six rapports demandés par le législateur n'ont pas été remis dans le délai imparti.

Cette tendance doit nous inciter à la retenue sur les demandes de rapports, dans la mesure où le Gouvernement reste libre d'établir ces rapports lentement, voire pas du tout.

Mieux vaut dans certains cas avoir recours à d'autres procédures, comme les questionnaires budgétaires, qui sont envoyés chaque année, et auxquels le Gouvernement a l'obligation, en application de l'article 49 de la LOLF, de répondre avant le 10 octobre. Il est aussi possible, pour les commissions permanentes, de demander les prérogatives d'une commission d'enquête, qui permet de demander une communication exhaustive de documents et rapports existants au Gouvernement.

Sur le plan qualitatif, j'attire votre attention sur le bon avancement de l'application de la loi Biodiversité lors de la dernière session, qui est désormais applicable à plus de 90 % pour ce qui concerne les décrets. Plusieurs textes importants ont été pris au cours de l'année écoulée : la réforme de la procédure de classement des parcs naturels régionaux est désormais pleinement applicable, l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties dans un site Natura 2000 est également applicable et les échéances d'atteinte du bon état écologique et chimique des eaux sont fixées.

Je vous rappelle que cette loi a prévu l'interdiction de l'utilisation des néonicotinoïdes à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2018, des dérogations pouvant être accordées jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2020 par arrêté, sur la base d'un bilan établi par l'ANSES sur la disponibilité des produits de substitution et une comparaison de leurs avantages et de leurs risques par rapport aux produits contenant des néonicotinoïdes.

À ce jour, aucun arrêté n'a été pris sur ce fondement. L'ANSES a publié un rapport intermédiaire sur les alternatives à ces produits le 5 mars dernier et une étude relative à l'impact sur la santé humaine des substances néonicotinoïdes. Cette étude ne met pas en évidence d'effets nocifs pour des usages respectant les conditions d'emploi fixées par les autorisations de mise sur le marché. L'agence recommande toutefois de réduire au maximum l'utilisation du thiaclopride compte tenu des dangers de cette substance. Le rapport final devrait être disponible à la fin du mois de mai. Nous organiserons, le 5 juin, dans la perspective de l'examen au Sénat du projet de loi relatif à l'alimentation, une table ronde en commission sur les produits phytosanitaires, qui permettra d'évoquer en particulier ce sujet.

Dans le domaine des transports, s'agissant de la loi du 24 octobre 2016 sur les drones civils, sur les 13 mesures d'application nécessaires, seuls 3 décrets ont été publiés, ce qui n'est pas satisfaisant.

En revanche, de nombreuses mesures d'application de la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue ont été prises, et cette loi est désormais quasiment totalement applicable (il ne manque que deux décrets d'application sur les 26 mesures réglementaires d'application prévues).

Enfin, en matière d'aménagement du territoire, s'agissant de la loi « Montagne » du 28 décembre 2016, sur les 10 mesures d'application prévues, 6 ont déjà été prises.

Je voudrais cette année en conclusion vous sensibiliser aux propositions de modification constitutionnelle formulées par le groupe de travail présidé par le Président du Sénat Gérard Larcher pour améliorer le contrôle parlementaire de l'application des lois. Parmi ses 40 propositions, le groupe a effet formulé plusieurs recommandations pour renforcer ce contrôle.

Dans l'état actuel du droit, le Conseil d'État a consacré, en tant que principe général du droit, l'obligation de prendre les mesures réglementaires d'application des lois.

Saisi par toute personne intéressée, il peut sanctionner la carence de l'exécutif lorsque l'édiction des mesures réglementaires d'application d'une loi a dépassé un délai raisonnable, qui dépend des circonstances (difficultés techniques, changement de Gouvernement...) et oscille entre un et deux ans. Le juge peut enjoindre, le cas échéant sous astreinte, au Gouvernement de prendre ces mesures dans un délai déterminé.

C'est ce qui vient de se passer sur deux sujets environnementaux très récemment : sur la pollution lumineuse d'abord : dans une décision du 28 mars dernier, le Conseil d'État a enjoint le ministre de la Transition écologique Nicolas Hulot à respecter les dispositions de la loi Grenelle II visant à lutter contre la pollution lumineuse. Il a donné au ministère un délai de neuf mois pour édicter les arrêtés nécessaires, et fixé une astreinte de 500 euros par jour à l'encontre de l'État à l'issue de cette période dans le cas où la décision ne serait pas exécutée. Sur la biodiversité ensuite : dans une décision du 9 mai, le Conseil d'État a ordonné au Gouvernement d'édicter dans un délai de six mois un décret fixant la liste des habitats naturels à protéger : ce décret aurait dû être pris à l'issue de l'adoption de la loi Grenelle II également ; cette injonction est assortie d'une astreinte de 500 euros par jour de retard.

Or jusqu'à présent, le Conseil d'État refuse de reconnaître l'intérêt à agir des parlementaires en cette seule qualité, contre le refus du pouvoir réglementaire d'édicter le décret d'application d'une loi.

Le groupe de travail du Sénat a donc proposé deux modifications constitutionnelles : il a proposé d'une part d'inscrire dans la Constitution l'obligation de prendre les mesures réglementaires d'application des lois et d'y consacrer explicitement le rôle du Parlement dans le contrôle de cette application. D'autre part, il a proposé de permettre aux présidents des deux assemblées et à 60 députés ou 60 sénateurs de saisir le Conseil d'État en l'absence de publication des mesures réglementaires d'application d'une loi dans un délai raisonnable.

Ces dispositions me paraissent particulièrement intéressantes, et nous aurons à en rediscuter quand nous examinerons le projet de loi constitutionnelle, en principe au mois de septembre.

Voici les principales remarques qu'appelle cette année le bilan de l'application des lois suivies par notre commission, que vous retrouverez détaillé dans le rapport qui sera prochainement publié sous la signature de notre collègue Valérie Létard, vice-présidente en charge de ce domaine.

Le débat sur la question de l'application des lois aura lieu en séance mardi 5 juin prochain.

**Proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis**

*La commission décide de se saisir pour avis de la proposition de loi n° 466 (2017-2018) relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale et désigne M. Louis-Jean de Nicolaÿ en qualité de rapporteur pour avis.*

**Projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis**

*La commission décide de se saisir pour avis du projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable et désigne M. Pierre Médevielle en qualité de rapporteur pour avis.*

**Projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique - Demande de saisine pour avis et désignation d'un rapporteur pour avis**

*La commission décide de se saisir pour avis du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique et désigne M. Patrick Chaize en qualité de rapporteur pour avis.*

**Questions diverses**

**M. Jean-François Longeot.** – S'agissant de la loi ELAN, j'ai entendu qu'y serait inséré un volet sur les gens du voyage. Qu'en est-il ?

**M. Hervé Maurey, président.** - À ce stade nous n'avons pas d'information.

**Mme Françoise Cartron.** – J'ai également entendu qu'un député LREM de la Gironde déposerait un amendement sur le trait de côte dans la loi ELAN. Avez-vous plus d'informations ?

**M. Hervé Maurey, président.** - Non plus.

**Mme Nelly Tocqueville.** – J'ai eu l'occasion d'échanger sur ce sujet avec le cabinet de Sébastien Lecornu. On m'a confirmé que l'avis du Gouvernement serait négatif, et qu'un travail était en cours à l'Assemblée nationale. J'ai redit que les propriétaires n'étaient plus en mesure d'attendre encore des années. On ne m'a pas donné de perspectives. J'ai donc dit très clairement que nous n'en resterions pas là et que nous étions décidés à faire évoluer ce dossier malgré l'avis négatif du Gouvernement.

**M. Hervé Maurey, président.** - Je vous rappelle que nous examinons cette après-midi en séance publique la proposition de loi déposée par Françoise Cartron et le groupe socialiste et républicain sur le recul du trait de côte. Il est souhaitable qu'elle puisse être adoptée à l'unanimité, et je ne peux que vous inviter à être présents dans l'hémicycle et à intervenir pour la soutenir. Je le fais d'autant plus que je serai malheureusement en retard à cette séance car nous terminerons, avec Gérard Cornu, nos auditions avec les syndicats sur le projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire.

Je dois avoir un entretien téléphonique avec Brune Poirson aujourd'hui, mais je pense que ça ne changera pas la situation. Je trouve tout à fait scandaleux que le Sénat soit contraint de voter pour la troisième fois un texte, qui sera vraisemblablement pour la troisième fois enterré, alors que, comme l'a très bien exprimé Mme Tocqueville lors de la présentation de son rapport, il y a derrière tout cela des situations humaines plus que dramatiques.

Sur la loi ELAN, près de 2 500 amendements ont été déposés au stade de la commission à l'Assemblée nationale. En conséquence, de nombreux sujets peuvent être introduits, ce qui confirme que nous aurons un débat assez complet sur le sujet.

**M. Michel Vaspert.** – Dans le cadre du groupe mer et littoral, nous avons rencontré lundi dernier, sur le recul du trait de côte, le groupe littoral de l'Assemblée nationale. C'est actuellement la députée Sophie Panonacle qui a le dossier en main. Elle est en relation avec les ministres compétents sur ce sujet. Il semblerait qu'elle ait déjà présenté trois ou quatre fois un texte qu'on lui fait refaire.

**M. Gérard Cornu.** – Sur la loi ELAN, la saisine de la commission porte sur la partie numérique principalement, même si elle peut s'étendre également à certains articles relatifs à l'aménagement du territoire. C'est bien la commission des affaires économiques qui reste saisie au fond.

En ce qui concerne le trait de côte, nous avons voté la proposition de loi de Françoise Cartron à l'unanimité en commission. Je pense que c'est très important pour le Sénat. Le Gouvernement ne peut s'appuyer seulement sur l'Assemblée nationale. On voit bien, sur le projet de loi ferroviaire, que le Gouvernement compte beaucoup sur le Sénat, et il a raison de le faire pour sortir par le haut de la situation actuelle. Mais je ne voudrais pas qu'en même temps, les propositions de loi intelligentes adoptées par le Sénat soient systématiquement refusées pour être laissées à l'Assemblée nationale. Comme le disaient très justement notre président et notre rapporteur, je crois qu'il est très important de faire bloc, et que le Sénat soit unanime sur cette proposition de loi.

**Mme Nicole Bonnefoy.** – Au sujet de l'application des lois et de la bonne application de la loi Biodiversité en particulier, vous avez parlé des néonicotinoïdes. Je rappelle l'intérêt pour notre commission d'auditionner l'ANSES rapidement, si possible en amont de la loi Alimentation.

Par ailleurs, je souhaite évoquer la situation d'Air France après le départ de Jean-Marc Janillac, que je regrette personnellement, et la situation difficile dans laquelle se trouve l'entreprise. Il nous faudrait envisager d'auditionner rapidement sa nouvelle présidente, présidente par intérim pendant un an.

**M. Hervé Maurey, président.** - Sur le premier point, nous allons faire une table ronde sur les produits phytosanitaires le 5 juin.

Sur la question d'Air France, bien sûr nous suivrons ce dossier et procéderons aux auditions nécessaires.

En ce moment, nous sommes particulièrement mobilisés sur la question du ferroviaire. J'en profite pour rappeler que nous auditionnons cette après-midi la ministre des Transports, Elisabeth Borne, et que nous élaborerons le texte de la commission mercredi prochain. Nous aurons un important travail de réécriture. C'est pourquoi la commission se réunira dès 8h30 et éventuellement l'après-midi, de façon à ce que nous ayons un texte le plus abouti possible avant la séance. Nous espérons, et nous le redirons à la ministre cette après-midi, que les amendements que le Gouvernement annonce seront déposés suffisamment en amont pour que nous puissions faire le travail d'examen nécessaire. Comme l'a dit le rapporteur de ce projet de loi M. Cornu, nous aurons au Sénat un rôle important à jouer sur ce texte pour l'améliorer.

*La réunion est suspendue à 9h45.*

**Table ronde sur la gestion et le stockage des déchets radioactifs, autour de M. Pierre-Franck Chevet, Président de l’Autorité de sûreté nucléaire, M. Jean-Christophe Niel, Directeur général de l’Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, M. Pierre-Marie Abadie, Directeur général de l’Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs, M. Jean-Claude Delalonde, Président de l’Association nationale des comités et commissions locales d’information, Mme Manon Besnard, chargée d’études auprès de l’agence d’information WISE-Paris (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu sera publié ultérieurement.*

*Ce point de l’ordre du jour a fait l’objet d’une captation vidéo qui est disponible*

*La réunion est ouverte à 17 heures.*

**Audition de Mme Élisabeth Borne, ministre auprès du ministre d’État, ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports, sur le projet de loi « Nouveau pacte ferroviaire »**

**M. Hervé Maurey, président.** – Je suis très heureux de vous accueillir pour la présentation du projet de loi « Nouveau pacte ferroviaire », que notre commission examinera mercredi 23 mai, avant la discussion en séance publique qui commence le 29 mai. Malheureusement, la proposition de loi déposée par Louis Nègre et moi-même sur l’ouverture du ferroviaire à la concurrence n’a pas prospéré à l’Assemblée nationale, le Gouvernement lui préférant un projet de loi d’habilitation à légiférer par ordonnance, en introduisant au fil des débats des dispositifs législatifs « durs ». Certes, la méthode permet au Parlement de mieux en débattre, mais ces dispositifs, introduits par voie d’amendements, n’ont pas été examinés par le Conseil d’État en amont et n’ont pas fait l’objet d’une étude d’impact. Les députés se sont plaints d’avoir été saisis très tardivement de vos propositions. Nous espérons les recevoir assez en amont...

Nous vous accueillons néanmoins dans un esprit positif : au-delà de la majorité sénatoriale, il se dégage un large soutien à votre détermination à réformer la SNCF. Nous sommes convaincus que les points de vue se rapprocheront pour une adoption dans les meilleures conditions.

Le Sénat aura des attentes sur certains points. La question de l’aménagement du territoire nous préoccupe particulièrement : évitons que l’ouverture à la concurrence ne se fasse au détriment des territoires en dégradant la qualité des dessertes. Notre assemblée est également très attentive au volet social.

**Mme Élisabeth Borne, ministre auprès du ministre d’État, ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports.** – Je suis très heureuse de reprendre avec vous les débats riches et constructifs que nous avons entamés lors de l’examen de votre proposition de loi. Nous partageons la même ambition : une politique des transports au service d’une société mobile, capable de s’adapter aux défis et de se rassembler autour

d'objectifs et de valeurs communs, qui garantit une mobilité réelle de tous les citoyens et dans tout le territoire.

Les Assises nationales de la mobilité ont permis de dresser un état des lieux partagé, rigoureux et salué par les associations d'élus. À l'aune de ce travail, le Gouvernement s'est assigné une triple exigence dans laquelle s'inscrivent ce projet de loi et le projet de loi d'orientation des mobilités que je présenterai avant l'été. Exigence d'efficacité d'abord, pour remettre en état notre système de transport menacé par un sous-investissement chronique et insuffisamment préparé à intégrer les innovations ; exigence de justice sociale et territoriale, pour qu'aucun de nos concitoyens ne soit entravé et assigné à résidence ; exigence environnementale, avec la ferme volonté d'accélérer la transition vers une mobilité durable, plus sobre et plus propre.

Cela nécessite de tirer parti des nouvelles mobilités propres, partagées, connectées et autonomes, articulées avec un transport ferroviaire performant qui reste la colonne vertébrale de nos mobilités.

Un constat est partagé par tous, concitoyens et clients du fret ferroviaire : la dégradation de la qualité du service rendu, malgré l'engagement des cheminots, la dégradation des infrastructures liée au sous-investissement, et la dette qui menace le système ferroviaire.

Nous refusant à rester spectateurs de cet essoufflement, nous proposons à la nation un nouveau pacte pour bâtir le rail du XXI<sup>e</sup> siècle.

Comment réinventer notre politique ferroviaire pour la mettre au service de cette société mobile ? D'abord en demeurant fidèle à la grande histoire de la SNCF, faite de 80 ans d'engagement individuel et de prouesses collectives, qui a redessiné la géographie de notre pays en assurant le maillage de notre territoire ; ensuite, en lui permettant d'incarner une valeur fondamentale du service public : l'adaptabilité, pour prendre en compte les besoins des usagers ; enfin, en lui donnant les moyens d'accomplir les évolutions qui la projeteront dans le futur. Le pacte ferroviaire que nous proposons se résume ainsi à une ambition : augmenter et améliorer l'offre, pour mieux répondre aux besoins de nos concitoyens, de nos territoires et de nos entreprises.

Répondant à une inquiétude que certains d'entre vous ont exprimée lors de l'examen de la proposition de loi sur l'ouverture à la concurrence, je dis clairement que les petites lignes n'en sont pas à mes yeux : elles demeurent essentielles au lien territorial et social, ainsi qu'au développement du fret. L'État restera aux côtés des collectivités pour l'entretien de ce maillage. C'est un engagement fort, inscrit dans le marbre : 1,5 milliard d'euros seront attribués à ces lignes dans le cadre des contrats de plan. Le modèle retenu par le Gouvernement confortera la desserte des territoires par les TGV, qui ne se limite pas aux métropoles, puisqu'elle irrigue plus de 230 villes. C'est un objectif fort de la politique de mobilités que je porte.

Ce pacte repose sur un double engagement de l'État et de la SNCF. L'État s'engage en mobilisant des ressources sans précédent pour rattraper le retard d'investissement : 36 milliards d'euros, soit l'équivalent de 10 millions d'euros par jour pendant dix ans. Nous devons même aller au-delà, comme l'a indiqué le Premier ministre le 7 mai. Jamais la puissance publique n'aura consenti semblable effort. C'est le prix du rattrapage du passé, de la remise à niveau du réseau dès aujourd'hui et de l'excellence pour

demain. Ce ne sont pas des chiffres abstraits, mais des améliorations concrètes du quotidien, pour que nous concitoyens bénéficions d'un réseau plus sûr et d'un service plus fiable et ponctuel.

Deuxième engagement pris par le Président de la République, la reprise progressive de la dette ferroviaire à partir de 2020, pour qu'à partir de 2022 la SNCF soit en mesure de financer ses investissements sans augmenter sa dette. Celle-ci s'élève à 46 milliards d'euros pour SNCF Réseau, pour 1,6 milliard d'intérêts annuels. Le montant des efforts supplémentaires pour la remise à niveau du réseau et les modalités de la reprise de la dette seront présentés dans les prochains jours, comme le Premier ministre l'a indiqué le 7 mai.

Il est légitime de demander à la SNCF et aux cheminots de contribuer à cet effort de redressement. Cela passera d'abord par une profonde réforme industrielle et managériale. Les dirigeants de la SNCF m'ont présenté le 15 mars leur programme de travail. Un nouveau projet d'entreprise devrait aboutir à l'été, avec pour objectif de mieux répondre aux attentes des clients, de proposer un cadre social motivant, et de mettre en œuvre un fonctionnement plus souple, efficace, décloisonné et décentralisé.

Le Gouvernement a laissé toute sa place à la concertation, proposant au mois de février de grands axes, depuis précisés dans le texte de l'Assemblée nationale. Le premier est la transformation de l'entité, en passant de trois SNCF à une seule entreprise pleinement intégrée, dotée du statut que nos prédécesseurs lui ont donné en 1937 : celui d'une société nationale à capitaux publics. Ce changement sera le gage d'une plus grande responsabilisation. Le statut de la SNCF sera le meilleur rempart contre le risque de désendettement.

Dans le texte qui vous sera présenté, la SNCF reste une société publique à 100 %. La loi empêche toute cession de titre : l'intégralité des capitaux seront détenus par l'État. C'est la formule la plus protectrice, puisqu'elle empêche toute augmentation de capital souscrite par un autre opérateur.

Cela étant, consciente de la portée des symboles et puisque la répétition a des vertus pédagogiques, je suis favorable à l'inscription du caractère incessible du capital dans la loi, pour la SNCF ainsi que pour SNCF Réseau et SNCF Mobilités. Observons enfin que le domaine public ferroviaire est par nature inaliénable. Nous sommes donc loin de la privatisation agitée par certains.

Enfin je me félicite que les députés aient voté la réunification de l'ensemble des gares au sein de SNCF Réseau, mettant fin à une situation ubuesque dans laquelle Gares & Connexions, au sein de SNCF Mobilités, gère les bâtiments et certaines installations, les quais, souterrains et certaines verrières relevant de SNCF Réseau... Cette réunification est un gage d'efficacité. Il y aura, demain, un vrai chef de gare.

Deuxième axe, l'ouverture à la concurrence, qui n'est pas une contrainte imposée de l'extérieur mais un choix validé lors du précédent quinquennat, demandé par les régions et assumé par ce gouvernement. C'est une opportunité pour la SNCF d'offrir plus de services à moindre coût. C'est aussi l'occasion de redynamiser certaines des « petites » lignes que nous évoquons, grâce à des modes d'exploitation plus innovants.

Le Gouvernement a souhaité une ouverture à la concurrence progressive et protectrice. Progressive, en permettant aux régions de l'engager au rythme qu'elles souhaitent et sur le périmètre qu'elles auront défini. Protectrice parce que des garanties importantes ont été inscrites dans le texte. En cas de transfert, les cheminots conserveront l'essentiel des garanties liées à leur statut, et bénéficieront même d'une portabilité de leurs droits en cas de mobilité volontaire vers un autre exploitant.

Au regard des principes de cohérence et d'équité, la question du recrutement au statut dans un monde ouvert à la concurrence se posait naturellement. Je connais l'attachement des cheminots à leur entreprise et aux valeurs du service public. C'est pourquoi les évolutions ne concerneront que les nouveaux recrutés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, qui bénéficieront d'un socle de droit commun à tous les salariés du secteur dans le cadre de la convention collective qui sera conclue avant cette date.

La loi garantira que tous les opérateurs assurant des services conventionnés relèveront de la convention collective du transport ferroviaire. Les négociations au sein de la branche constituent donc un enjeu fondamental, et l'État s'engage à ce qu'elles aboutissent dans les délais. Je recevrai l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP) et les présidents de la SNCF vendredi pour faire le point sur l'agenda social qu'ils devront présenter au Gouvernement à la fin de la semaine prochaine.

Sans remettre en cause les principes structurants de la réforme, ce texte gagnerait à être enrichi et précisé par votre assemblée sur certains points. Votre proposition de loi sur l'ouverture à la concurrence prévoyait la possibilité pour les autorités organisatrices de reprendre la propriété des matériels roulants et des ateliers nécessaires à l'organisation des services. Dans la même logique, la loi pourra permettre de préciser que les autorités définissent, sur proposition de la SNCF, le périmètre des transferts – donnant ainsi aux régions, plus de 35 ans après les premières lois de décentralisation, les outils d'une autorité organisatrice de plein exercice ainsi que la maîtrise du périmètre et du rythme d'ouverture à la concurrence.

Le renforcement du rôle du Haut comité du système de transport ferroviaire est indispensable pour faire vivre ce lieu de dialogue ; il pourrait notamment se prononcer sur les orientations stratégiques et établir un bilan annuel de l'ouverture à la concurrence. Il convient que la loi consacre un véritable État stratège, en lui donnant en particulier la possibilité de s'appuyer sur le Comité des opérateurs du réseau pour mieux coordonner les acteurs.

Il convient aussi de renforcer la place des collectivités et des usagers, premiers intéressés au bon fonctionnement des gares, dans leur gouvernance. Je propose ainsi de préciser dans la loi que les missions de gestion des gares, d'ores et déjà réunifiées par les députés, soient concentrées dans une filiale de SNCF Réseau.

Enfin, sans attendre les ordonnances, l'organisation des missions « système » exercées jusqu'ici par l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) de tête pour le compte de l'ensemble du secteur ferroviaire mérite d'être précisée. Le mieux est de confier la gestion de crise à SNCF Réseau et celle des enjeux de sûreté – avec la Suge (surveillance générale) – à la structure de tête ; et de mettre en place une instance de coordination de l'ensemble des acteurs du système en matière de sécurité, SNCF Réseau conservant ses fonctions régaliennes dans ce domaine.

Enfin, certaines dispositions ont été plus particulièrement discutées avec deux organisations syndicales qui ont accepté de s'inscrire dans une démarche constructive, dans l'intérêt des cheminots. Je les en remercie.

Deux séries de dispositions issues de ces échanges pourraient être intégrées au texte. La première série vise à maintenir l'unité sociale du groupe dans le cadre de sa nouvelle organisation. Des garanties communes à l'ensemble des cheminots, du droit à la mobilité interne à l'accès aux colonies de vacances, existent aujourd'hui. La définition d'un « périmètre ferroviaire unifié » correspondant aux activités exercées par les trois EPIC permettra ainsi la continuité de l'application du statut aux salariés actuels relevant de ce périmètre ; l'application de la convention collective du transport ferroviaire ; une représentativité syndicale consolidée au niveau du groupe ; l'organisation du dialogue social autour d'un principe de décentralisation des négociations à mettre en place par accord collectif ; et enfin le maintien d'institutions représentatives du personnel à travers un « comité du périmètre ferroviaire unifié » notamment chargé de la gestion des activités sociales et culturelles. Je ne peux qu'être favorable au maintien de cette unité sociale à laquelle les cheminots sont particulièrement attachés, d'autant qu'elle ne fait pas obstacle aux différents principes de la réforme.

La deuxième série de dispositions concerne l'ouverture à la concurrence et plus précisément les transferts de personnels. Il y aura nécessairement une part de transfert obligatoire, indispensable pour garantir la continuité du service public. C'est au demeurant la règle qui s'applique usuellement dans le transport urbain. Néanmoins, je suis attentive à la prise en compte des spécificités liées à l'attribution des premiers contrats, dans un système qui se met en place. Trois dispositions discutées avec les organisations syndicales pourraient ainsi enrichir le texte : le renforcement de la priorité au volontariat en l'élargissant à l'ensemble de la région, la proposition d'une offre alternative de reclassement à chacun des salariés qui consacre moins de la moitié de son temps de travail aux services transférés, et l'ouverture, pour une période transitoire, d'un droit d'option individuel permettant à un cheminot revenant à la SNCF de choisir entre le nouveau cadre contractuel et le statut.

Il est aussi apparu utile, dans les discussions avec les partenaires sociaux, de préciser que les allocations seront bien prises en compte dans le calcul du maintien de la garantie de la rémunération.

Je suis convaincue que les débats que nous reprenons aujourd'hui seront à nouveau riches, constructifs, à la hauteur des enjeux de cette réforme. Soyez assurés de ma détermination et de ma disponibilité.

**M. Hervé Maurey, président.** – Merci de confirmer que le texte sera complété et enrichi au Sénat, ce qui ne peut que nous réjouir ! Nous déplorons souvent le peu d'attention du Gouvernement pour notre assemblée...

**M. Gérard Cornu, rapporteur.** – Je suis très favorable aux lignes directrices de votre projet de loi : ouverture à la concurrence, fin du statut, transformation de la SNCF en société anonyme.

Nous apprécions aussi votre volonté de travailler avec le Sénat. Souhaitons qu'elle se communique à certains de vos collègues du Gouvernement ! Nous sommes frustrés de voir que notre travail ne prospère pas toujours, faute de volonté gouvernementale. Je vous sais gré de travailler en coopération avec notre assemblée.

Vous n'avez pas évoqué le fret ferroviaire. Sera-t-il géré par une filiale du groupe de tête ? Les autres opérateurs potentiels s'inquiètent de l'indépendance de SNCF Réseau, qui pourrait être amené à favoriser SNCF Mobilités.

Vous avez répondu aux interrogations sur Gares & Connexions. Certains ici jugent dangereux d'en faire une filiale de SNCF Réseau, compte tenu de l'endettement de cette unité, préférant un rattachement au groupe de tête. Pouvez-vous nous rassurer sur la volonté du Gouvernement de réduire la dette de SNCF Réseau, et nous donner des indications sur votre calendrier ?

Enfin, quel rôle le Gouvernement jouera-t-il s'agissant de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) ? L'article 6 du projet de loi d'habilitation, très général, ne nous éclaire pas sur ce point.

Sur la question des personnels et les sujets sociaux, nous souhaitons en sortir par le haut. Le Sénat apportera sa contribution. Ce ne sont pas les syndicats qui font la loi, cette mission incombe au Parlement, mais le Sénat doit tenir compte des attentes qui s'expriment.

Notre position est constructive, mais l'aménagement du territoire est pour nous une préoccupation importante et ne se résume pas à une régulation par les prix.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je reviens sur la question de la dette. Nous attendons les annonces du Premier ministre, qui, malheureusement, interviendront après cette réunion et nous comprenons, madame la Ministre, que vous ne puissiez pas nous répondre.

Sur l'aménagement du territoire, nous ne sommes pas convaincus que le dispositif que vous proposez soit suffisant. En effet, une desserte TGV sur six serait fragile économiquement après modulation des péages ; il y a de quoi être inquiet. L'Assemblée nationale a adopté un dispositif flou : les régions et l'État pourraient conventionner avec SNCF Mobilités. L'État ne va-t-il pas se défausser sur les régions, comme cela est arrivé parfois ? Comment tout cela sera-t-il financé ? Il est curieux que l'Assemblée nationale ait prévu que les régions pourraient conventionner sous réserve que cela ne concurrence pas une ligne commerciale.

Sur les questions relatives à l'aménagement du territoire, il reste beaucoup d'imprécisions, voire d'ambiguïtés.

**Mme Élisabeth Borne, ministre.** – Je partage vos préoccupations sur les enjeux d'aménagement du territoire.

Je souhaite revenir sur l'organisation qui prévaut en matière de desserte de TGV.

Aujourd'hui, la péréquation entre les dessertes rentables et celles qui le sont moins se fait au sein de l'activité TGV. Il est proposé que, demain, elle se fasse par les péages. Ainsi, le péage Paris-Chambéry serait moins élevé que celui de Paris-Lyon, dans la mesure où le segment Paris-Lyon est plus rentable. C'est l'esprit du texte voté à l'Assemblée nationale, ce qui est conforme aux textes européens. C'est la philosophie du dispositif que nous voulons mettre en place. Sur cette question, les discussions sont engagées avec l'Arafer, qui doit émettre un avis conforme sur les propositions de péage de SNCF Réseau.

On dit que deux tiers des dessertes sont non rentables. En réalité, sur deux tiers des dessertes, la rentabilité n'est pas jugée suffisante par la SNCF. Par conséquent, il y a

beaucoup plus de dessertes rentables, à condition qu'on n'attende pas une rémunération des capitaux investis trop haute. Je suis confiante sur le levier que cela représenterait.

Le texte voté à l'Assemblée nationale prévoit la possibilité de conventionner des dessertes qui ne seraient pas soutenables par elles-mêmes ; et ce serait essentiellement l'État. Aujourd'hui, deux régions, Hauts-de-France et Bretagne, conventionnent déjà des dessertes TGV sur leurs territoires. La région Bretagne a fait le choix d'avoir plus de liaison TGV qui continuent au-delà de Rennes. C'est ce type de conventionnement et de choix que nous voulons maintenir et promouvoir.

S'agissant de la dette, quelle est la logique du Gouvernement ? Cela fait des décennies que l'on tourne autour de ce sujet. Le Président de la République a indiqué qu'il y aurait une reprise progressive de la dette à partir de 2020, au moment où se mettra en place la nouvelle organisation. Le Premier ministre a précisé qu'il s'agirait d'une part substantielle de la dette.

Le travail en cours avec la SNCF consiste à définir une trajectoire financière durablement équilibrée et soutenable. Personne ne comprendrait que l'État reprenne une dette qui serait amenée à se reconstituer. Cela suppose des efforts de la part de l'entreprise, un programme d'investissements de remise à niveau du réseau plus important que celui qui était prévu dans le contrat entre l'État et SNCF Réseau. Le montant de la dette sera défini de telle sorte que, en 2022, cette trajectoire soit soutenable.

J'en viens à l'aménagement du territoire. Certains à l'Assemblée nationale font semblant de croire que les lignes les moins fréquentées seraient fragilisées par l'ouverture à la concurrence au motif qu'elles ne seraient pas rentables. Je rappelle qu'il s'agit d'une délégation de service public : l'ouverture à la concurrence ne peut donc constituer une menace.

Pour augmenter la fréquentation des lignes, il faut par exemple procéder à des coordinations d'horaires ou à des rabattements. Il s'agit là aussi d'un enjeu important de la loi d'orientation des mobilités.

Le fret ferroviaire, en particulier le fret SNCF, constitue un enjeu important. Comme l'a annoncé le Premier ministre le 16 avril dernier, je travaille à un plan de relance du fret ferroviaire. Certes, le mouvement actuel fragilise beaucoup le fret ferroviaire et peut conduire à détourner durablement ses clients. Aujourd'hui, seul un train sur trois circule les jours de grève et la situation est très difficile pour les entreprises dépendantes du fret ferroviaire.

Le plan de relance du fret ferroviaire passera par des enjeux d'investissements, notamment la rénovation du réseau, et par des enjeux d'infrastructures. Par rapport à nos voisins, notamment les pays du nord de l'Europe, notre réseau est en étoile, avec des nœuds très encombrés. Ainsi, pendant les heures de pointe, aucun train de fret ne circule. Ne faut-il pas réserver des sillons, y compris aux heures de pointe, pour les faire passer ?

Il faut revenir sur les trajectoires de péage inscrites dans le contrat entre l'État et SNCF Réseau. C'est dans le cadre d'un contexte économique clarifié que la SNCF devra réfléchir à l'avenir de son activité fret, par une recapitalisation et une filialisation. La réflexion doit se poursuivre.

Les garanties d'indépendance de SNCF Réseau constituent également un enjeu majeur. Le Premier ministre a évoqué le système allemand dans lequel des textes ont fixé les règles et les garanties d'indépendance. Les échanges avec la *Deutsche Bahn* ont permis de bien comprendre comment garantir cette indépendance. Ce sont de telles dispositions que nous serons appelés à inscrire dans la loi, sous le contrôle de l'Arafer.

La discussion à l'Assemblée nationale a permis de repreciser les enjeux relatifs à l'Arafer. Il n'est pas question de revenir sur l'avis conforme que l'autorité doit émettre et la présence d'un régulateur indépendant est encore plus essentielle demain qu'aujourd'hui pour que l'État ou SNCF ne soient pas suspectés d'augmenter les péages pour freiner l'arrivée de la concurrence.

Nous souhaitons travailler sur la cohérence entre l'attente des opérateurs qui veulent avoir une vision pluriannuelle des péages et le contrat entre l'État et SNCF Réseau. Il faut une meilleure coordination entre l'association de l'Arafer à ces contrats pluriannuels et les avis qu'elle doit donner annuellement, pour ne pas se retrouver dans l'impasse de 2018.

S'agissant de Gares et Connexions, nous allons vers un assainissement par la reprise de la dette. Toutefois, les besoins d'investissements de cette entité ne rentreront pas dans la règle d'or de SNCF Réseau et ne doivent pas être bridés par les règles qui pourraient s'imposer à SNCF Réseau.

**M. Jean-François Longeot.** – Je veux insister sur le maillage du territoire et la question des lignes rentables et des lignes non rentables. Madame la Ministre, vous nous avez donné un certain nombre de réponses, mais une crainte se fait jour. Dans le cadre de la mise en concurrence, pourquoi ne pas associer à une ligne rentable une ligne non rentable ? Si nous ne procédons pas ainsi, soit SNCF Mobilités seule récupérera les lignes non rentables et le déficit continuera de se creuser, soit il faudra fermer ces lignes.

**M. Guillaume Gontard.** – Lundi, la presse s'est fait l'écho des échanges de votre cabinet avec la direction de la SNCF sur la cessibilité des titres de la future société anonyme. Les craintes d'une privatisation de la SNCF sont légitimement relancées et, pour rassurer, vous avez parlé d'un amendement déposé par le Gouvernement sur l'incessibilité de ces titres. Cela rassure peu. Rien n'oblige le Gouvernement à transformer l'EPIC SNCF en société anonyme ; l'ouverture à la concurrence demandée par Bruxelles ne l'exige pas.

Je peine à comprendre la position du Gouvernement. Si SNCF a vocation à rester 100 % public, autant conserver son statut d'EPIC. Sa transformation en SA n'a qu'un seul intérêt, l'ouverture de son capital : on peut ensuite créer de nouveaux titres et, ainsi, faire entrer d'autres acteurs privés au capital, jusqu'à ce que l'État devienne minoritaire et que la SNCF devienne une société privée. Les précédents France Telecom et La Poste l'attestent.

**M. Olivier Jacquin.** – Les débats ont pour vertu de faire évoluer les positions des uns et des autres ; à ce titre, le galop d'essai qu'a constitué la proposition de loi déposée par MM. Maurey et Nègre en est l'illustration : le texte proposé reprend toutes les dispositions permises par le droit européen. Madame la Ministre, vous avez vous-même progressé, passant d'une logique d'ordonnances stricte à un système hybride, voire un jour peut-être à un projet de loi ordinaire.

Je le répète, il manque une étude d'impact, notamment sur la question de la modulation des péages. Vous avez pris l'exemple de Paris-Chambéry et de Paris-Lyon. Qui

fera ce travail de détermination des segments ? Ce jeu se fera-t-il à somme nulle pour SNCF Réseau ? Les péages vont-ils augmenter pour les lignes rentables ? Qui compensera cet exercice ?

On nous a annoncé une fin stricte du statut des cheminots. Nous espérons qu'une convention collective des transports ferroviaires aboutisse. Le délai proposé est extrêmement court pour une convention collective de ce type. Le chantier est ouvert depuis 2016 et n'est pas encore achevé. Madame la Ministre, selon vous, combien de temps faut-il pour y parvenir sans recourir à la manière forte ?

Pour les différentes entités de SNCF, vous avez parlé de la nécessité d'une réforme industrielle et managériale. Le directeur de SNCF Réseau évoque un effort de 1,3 milliard d'euros de fonctionnement, ce qui représente un effort de 20 %. Existe-t-il une recette miracle pour produire de tels effets ?

Beaucoup évoquent le modèle allemand. Je reviens d'une visite en Allemagne et je précise aux fans de l'ouverture à la concurrence que les libéraux allemands contestent ce modèle et que de très nombreuses obstructions à la concurrence apparaissent.

**M. Michel Vaspert.** – Notre commission s'intéresse aux territoires. Or rien n'est dit sur les lignes les moins fréquentées et sur le traumatisme provoqué par le rapport Spinetta dans les territoires, à un moment presque inopportun d'ailleurs.

Je reviens à mon tour sur la possibilité de ne pas trouver d'opérateurs pour les petites lignes. Cela risque de mettre la SNCF en difficulté, ou alors il faudra faire appel à davantage de financements régionaux.

La rénovation des lignes est aussi source d'inquiétude. Certaines lignes ont été fléchées et les moyens financiers sont mis. Pour autant, ces fonds seront-ils bien affectés à la rénovation de ces lignes ? Je vous ai écrit à ce propos, madame la Ministre : je n'ai toujours pas de réponse, ce qui entretient l'ambiguïté et l'inquiétude. Des réponses claires à des questions précises sont indispensables pour retrouver la société de confiance que vous appelez de vos vœux.

**M. Ronan Dantec.** – Il faut mieux associer les usagers et nous déposerons des amendements en ce sens.

Qu'allons-nous demander aux régions ? Ne pouvons-nous pas être enfin clairs sur ce sujet ? Comment être sûr que l'État ne tolérera pas que les régions paient de manière différente ? Notre réseau est en étoile. Par conséquent, selon les régions, les coûts et les besoins ne sont pas les mêmes. Il en est de même de leurs capacités fiscales et de leurs richesses. Le rapport Spinetta ouvrait sur un certain nombre de péréquations. Comment l'État voit-il sa participation ou les modalités de péréquation pour que les régions restent égales devant le reste à payer ? Sans un système de ce type, on continuera de « désaménager » le territoire. Il est important que l'État affirme qu'il assurera la solidarité entre les régions.

Autre point, le statut des cheminots. L'État sera obligé de négocier une convention collective ambitieuse, qui ne sera pas forcément très différente du socle du statut actuel... Qu'est-ce qui pose autant problème dans le statut ? Les identités sociales sont essentielles dans un pays anxieux. Le statut comporte à la fois des avantages et l'identité sociale. Certes, le débat est tranché. Actuellement, les cheminots sont en grève, sans vision à

court terme de leur convention collective. Comment arrêter une grève dans une telle incertitude ? En négociant des éléments clefs dans le cadre du statut, la négociation aurait pu aboutir...

**Mme Angèle Prévile.** – Je renchéris, qu'est-ce qui pose problème dans le statut : les salaires, la progression de carrière, les soins, les avantages ?

Nous connaissons les causes de la dette mais personne n'évoque les responsabilités. On ne nous parle que de rentabilité. Où est la notion de service public ?

Quelle vision du ferroviaire voulons-nous : un transport de masse ou un aménagement équilibré du territoire ? Les petites lignes dépendent des régions, qui font d'énormes efforts pour une meilleure mobilité et poursuivent des objectifs sociaux et écologiques. Ainsi, la région Occitanie propose des trains à un euro...

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – Je rejoins les propos de M. Dantec sur les relations entre la SNCF et les conseils régionaux. Que se passera-t-il si une région leader refuse de payer dans le cas d'une ligne traversant trois régions ? On risque d'attendre les travaux longtemps, à moins que SNCF Réseau les prenne totalement en charge. Il faut établir une clef de répartition entre les régions dans les contrats de plan État-région (CPER).

Les riverains des lignes à grande vitesse (LGV) se plaignent du bruit. Dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, il faudrait faire un effort sur le « bruit ressenti » – je cite votre ministre de tutelle – et le bruit normé. Les trains italiens à grande vitesse, moins chers, roulent à moins de 280 kilomètres par heure, et font un bruit acceptable par tous. Prenons enfin en compte ce problème.

**M. Michel Dagbert.** – Le Conseil d'orientation des infrastructures avait mis en évidence l'urgence d'intervenir sur les nœuds ferroviaires, même si nous souhaitons ouvrir des sillons pour le fret.

Je parlerais de notre dette – la SNCF est encore une entreprise publique – plutôt que de dette de la SNCF. Il y a des petites lignes, il n'y a pas de petits élus mais sans doute des élus plus influents que d'autres, ayant réussi à faire passer des LGV sur leur territoire. Mais certaines de ces lignes ne rencontrent pas le succès promis. Il y a une dette mais aussi une « dette grise » selon le journal *Le Monde*, qui découlerait de l'exploitation de certaines lignes mais pour lesquelles le tarif de péage a été surestimé. Par exemple, la fréquence de passage du contournement Nîmes-Montpellier a été un peu surestimée : elle s'élève actuellement à 40 % des prévisions. Le Gouvernement souhaite qu'en cas de reprise de la dette – dont les contours seront annoncés par le Premier ministre – elle ne se reconstitue pas à horizon 2022.

**Mme Nelly Tocqueville.** – Le fret ferroviaire a été détaché de SNCF Mobilités pour devenir une entité distincte, alors que le Gouvernement insiste sur l'unification du groupe. Comment expliquer la filialisation du fret, et comment peut-il s'insérer dans le système alors qu'il y a besoin de synergies avec le trafic de voyageurs ?

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – L'ouverture à la concurrence est une des conséquences de l'Acte unique européen de 1986, dont les effets se feront sentir jusqu'en 2019. Cette ouverture est encadrée par le recours au règlement portant sur les obligations de service public (OSP) des transports qui doit être utilisé avec une grande agilité. Or le

calendrier est très différent entre l'Île-de-France et les autres régions. Certes, la RATP et Île-de-France Mobilités ont une ingénierie performante leur permettant d'ouvrir des lignes RER en 2039 mais d'autres régions doivent s'approprier des compétences nouvelles et lancer des appels d'offre ou travailler en interrégional. Vont-elles bénéficier d'un accompagnement méthodologique ou seront-elles condamnées à recourir à des cabinets privés, loin d'être impartiaux ?

**Mme Fabienne Keller.** – Merci de m'avoir conviée à votre réunion. Je salue l'engagement et l'énergie de la ministre pour faire aboutir la réforme, notamment sa récente annonce d'une garantie complémentaire sur le caractère public de la SNCF. Nous avons deux réseaux ferrés extraordinaires : le réseau classique et le réseau TGV, avec des technologies remarquables. Comme M. Cornu, j'essaie d'être constructive.

Pouvez-vous nous donner des informations sur le calendrier de négociation de la convention collective – même si cela dépend des partenaires sociaux ?

J'habite à Strasbourg et utilise régulièrement les chemins de fer allemands. En Allemagne, les salariés de la *Deutsche Bahn* exercent plusieurs métiers différents. Cette souplesse est source d'efficacité.

Vous le savez, nous sommes attachés à l'aménagement du territoire. Ne faut-il pas travailler avec notre commission du développement durable sur la classification des lignes ? Certaines lignes très fréquentées sont mal classées car le classement de l'Union internationale des chemins de fer (UIC) s'effectue en fonction du poids. Les voyageurs ne pèsent pas assez lourd ! Ne faudrait-il pas d'autres critères, comme le nombre de voyageurs actuels et celui envisagé entre deux territoires qu'on souhaite relier, par exemple dans des zones touristiques ? Certaines lignes risquent d'être abandonnées sur des bases infondées.

Je suis très attachée à la desserte fine des villes moyennes par les TGV – vous en signaliez 230. Les métropoles, en contrepartie de leur participation financière, pouvaient bénéficier de cette desserte fine – même si ce n'était parfois que trois trains par jour.

Pouvez-vous nous rassurer et nous préciser quelles techniques permettront de maintenir ces dessertes – par exemple le prix des sillons ?

Les gares doivent-elles être conservées par la SNCF ? Il faut investir dans ces lieux à haut potentiel, qui brassent beaucoup de monde, où la propreté et la sécurité sont fondamentales. Ce sont de nouveaux lieux de vie dans les centres-villes. Faisons preuve de volontarisme.

**M. Hervé Maurey, président.** – Je précise que le chiffre que je mentionnais d'une ligne sur six en difficulté économique, qui provient du Gouvernement, s'entend bien après la modulation due aux péages – actuellement une sur deux est en difficulté.

**Mme Élisabeth Borne, ministre.** – Monsieur Dantec, il y a deux types de services. Nous ne reviendrons pas sur la décentralisation des services conventionnés : il y a des conventions entre les régions et la SNCF, avec des dotations dont le montant tient compte des différences entre les territoires. Lors de la décentralisation des TER, la dotation pour la région Limousin couvrait 90% des coûts car les voyageurs n'en payaient que 10%. Les régions sont autorités régulatrices des TER ; elles assurent les dessertes sur leur territoire. Nous ne reviendrons pas sur la dotation des régions décidée lors de la décentralisation

expérimentée en 1997 et généralisée en 2000 avec la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain. Hors Ile-de-France, les régions reçoivent 3 milliards d'euros de crédits de fonctionnement pour conventionner ces services. Cette dotation répond aux besoins.

Actuellement, les régions signent un contrat global ; demain, elles définiront des lots prenant en compte une partie des transports régionaux. Trouveront-elles des opérateurs pour répondre aux appels d'offre ? Cela dépend de la manière dont elles définiront leurs lots, comme c'est le cas pour toute délégation de service publique : il faut définir des lots intéressants. En général, l'entreprise qui gagne répond au meilleur rapport qualité-prix. C'est la région qui définit ensuite le prix des dessertes. Actuellement, les régions ont un contrat unique avec la SNCF. Demain, elles définiront leurs contrats selon leur propre calendrier. Chaque région doit avancer à son rythme – et elles veulent toutes le faire progressivement. Elles n'ont pas fait part d'une difficulté à disposer de moyens d'ingénierie, et ont des ressources.

Les services non conventionnés ne recouvrent plus que les TGV, car les trains d'équilibre du territoire – anciens Intercités – font l'objet d'une convention avec l'État qui verse des compensations.

**M. Ronan Dantec.** – Nous savons qu'il existe des conventions. Mais dans le cadre de la réforme et du retour à l'équilibre financier de la SNCF, pour un même niveau de service demain, les régions ne devront-elles pas payer davantage ?

**Mme Élisabeth Borne, ministre.** – Soit on a un point de vue idéologique, soit on regarde autour de soi : l'ouverture à la concurrence fait arriver de nouveaux opérateurs proposant de nouvelles organisations – c'est stimulant pour l'opérateur historique – et avec des services qui ne coûtent pas plus cher. C'est pour cela que les régions demandent l'ouverture à la concurrence : avec les mêmes montants, elles feront plus de service public.

Pour faire fonctionner le service public ferroviaire, il y a également un enjeu de réseau. Le classement UIC de 7 à 9 est technique et crée de la confusion. Il regroupe des lignes totalement différentes : des grandes lignes périphériques à la ville de Strasbourg, les trains Nantes-Bordeaux ou Paris-Granville, utiles en termes d'aménagement du territoire, mais aussi des lignes plus petites. Il ne tient pas compte des enjeux et comprend aussi des lignes uniquement de fret, indispensables car rassemblant 20 à 30% du trafic de fret ferroviaire. C'est un très mauvais classement.

L'Assemblée nationale a voté le principe d'un rapport sur l'état du réseau et les coûts de remise en état. Nous avons besoin d'un diagnostic dans chacune des régions pour éviter le cas des contrats de plan 2015-2020 dans lesquels les besoins de financement pour les rénovations de lignes étaient insuffisamment pris en compte ; il est compliqué de faire face à des surprises après la signature du contrat... Or certaines petites lignes hors contrats de plan sont fragilisées et nécessitent d'être rénovées immédiatement. Demandons à SNCF Réseau d'établir un diagnostic pour que l'État et les régions proposent une stratégie sereinement – et non le couteau sous la gorge, comme pour la ligne Limoges-Angoulême. J'en ai débattu ce matin avec Hervé Morin, président de l'Association des régions de France. L'État continuera à accompagner les régions dans les contrats de plan.

Monsieur de Nicolaÿ, en cas de lignes partagées entre plusieurs régions, il faut investir dans les contrats de plan, mais l'État ne peut se substituer aux régions, ni leur demander de prendre des lignes qui ne les intéressent pas. Demain comme aujourd'hui, les

investissements sur les TER se discuteront dans les contrats de plan. C'est un enjeu d'aménagement du territoire, et notamment dans les 230 villes.

La loi veut établir cette péréquation grâce aux péages. Si besoin, il y aura un conventionnement – nous y avons réfléchi avec l'Arafer. En Italie, l'ouverture à la concurrence de la ligne Milan-Rome-Naples a entraîné la mise en place d'un dispositif incitant à la multiplication des arrêts, ce qui est positif pour l'aménagement du territoire.

Monsieur Gontard, je comprends que nous n'arriverons jamais à vous rassurer. Nous avons écrit dans la loi que l'État détient toujours les titres de la SNCF. Nous sommes prêts à écrire aussi que ces titres sont incessibles. L'organisation en trois EPIC ne forme pas une société. Il est préférable de revenir au statut qu'avait la SNCF entre 1937 et 1982, comme nos voisins allemands et italiens.

**M. Guillaume Gontard.** – ... avec une augmentation du capital par l'État ?

**Mme Élisabeth Borne, ministre.** – Quelle augmentation de capital ?

**M. Guillaume Gontard.** – Passer en société anonyme pose un problème de capital.

**Mme Élisabeth Borne, ministre.** – L'État va devoir reprendre la dette de la SNCF – c'est prévu dans le projet de loi voté par l'Assemblée nationale : le capital est intégralement détenu par l'État. S'il y a une augmentation de capital, elle sera abondée par l'État. C'est une garantie forte et protectrice. On peut aussi écrire que les titres sont incessibles, cela revient à dire deux fois la même chose...

L'objectif est que la convention collective soit complétée sur tous les chapitres essentiels avant la fin de l'année 2019. Cet objectif est partagé par l'UTP, et l'État s'engagera pour qu'il soit atteint. On ne part pas de rien : de nombreux accords ont déjà été signés, et certains chapitres très importants ont déjà été abordés, comme par exemple les critères de désignation des agents transférés, les classifications, les rémunérations ou les parcours professionnels. Les cheminots, qui ont un parcours professionnel dans le cadre de la SNCF, ont vocation à avoir demain un parcours professionnel dans le cadre de la branche. Les conducteurs de TER, par exemple, souhaitent pouvoir devenir conducteurs de TGV. Un certain nombre de garanties figurent déjà dans le texte adopté à l'Assemblée, et je proposerai d'en ajouter d'autres car nous souhaitons que les cheminots, les agents, les salariés aient des parcours professionnels fluides, ce qui implique une discussion au sein de la branche. Les organisations syndicales sont aussi attachées à la sécurisation des parcours professionnels, et je veillerai à ce que ce thème-là soit aussi traité par la branche : l'UTP doit préparer sous huit jours un document d'orientation assorti d'un calendrier. Nous nous impliquerons pour que cette négociation collective avance.

**M. Michel Vaspert.** – Et la rénovation ?

**Mme Élisabeth Borne, ministre.** – Certes, les contrats de plans n'ont pas été exécutés à un rythme foudroyant ces dernières années... Le Gouvernement est conscient de l'importance de leur respect pour la crédibilité de la parole publique, et la loi de programmation des infrastructures sécurisera la trajectoire de financement. Les engagements pris devront être honorés.

Qu'est-ce qui pose problème dans le statut ? M. Martinez a posé la question dans ces termes. Nous sommes dans une évolution, dont je suis consciente qu'elle peut interpeller les cheminots, mais qu'ont connue tous les autres secteurs. Cette entreprise était en situation de monopole et a eu à construire les protections pour ses salariés. C'est cela, le statut, qui tient lieu à la fois de convention collective et d'accord d'entreprise. Mais ce monde va être ouvert à la concurrence – a commencé à s'ouvrir à la concurrence. Des entreprises vont y employer des cheminots qui font le même métier, à la SNCF et dans d'autres entreprises. Dans tous les secteurs, les protections ont été portées au niveau de la branche – c'est la convention collective – et chaque entreprise peut avoir son accord d'entreprise.

Ainsi, la SNCF travaille sur son futur cadre contractuel. C'est l'évolution normale, qui a eu lieu par exemple à la Poste, qui emploie à la fois des fonctionnaires et des agents à la convention collective avec un certain nombre de droits communs, et des modalités différentes. C'est une évolution logique dans un secteur qui s'ouvre à la concurrence.

Je ne vais pas faire la liste de tout ce qui soulève des questions dans le statut. Les conditions d'embauche, par exemple, ne reconnaissent pas l'expérience professionnelle acquise ailleurs. Les descriptions des métiers sont très fines...

**M. Ronan Dantec.** – Trop, sans doute.

**Mme Élisabeth Borne, ministre.** – Et les règles d'évolution sont très automatiques. Il appartiendra à la branche et aux partenaires sociaux de définir ces règles. Les partenaires de la branche souhaitent que cela permette une forme d'adaptabilité à des situations différentes. L'idée n'est donc pas de recopier dans la branche les règles du statut actuel mais de trouver un cadre valable pour tout le monde, qui donne la possibilité d'adapter des organisations à des contextes différents. C'est cela, le travail qui est en cours, et l'État sera très attentif à ce qu'il se termine dans les délais.

La question de la dette n'est pas si simple. Oui, l'État y a sa part, mais on ne peut pas dire que les lignes à grande vitesse sont seules à l'origine des 46 milliards d'euros de dette actuelle. Certes, 20 milliards d'euros de dettes avaient été transférés à RFF, qui étaient clairement identifiés comme étant la dette des lignes à grande vitesse. En 2010, la dette était passée à 27 milliards d'euros. Entre 2010 et 2016, elle a augmenté de 15 milliards d'euros, dont seulement un quart est imputable à des lignes à grande vitesse.

Il faut aussi travailler sur l'évolution des coûts. Entre 2010 et 2016, le coût d'entretien et d'exploitation du réseau a augmenté de 30 %. Il y a peut-être de bonnes raisons, mais cela mérite tout de même qu'on se pose des questions. Si l'État reprend la dette, c'est l'ensemble des Français qui s'engageront. Notre exigence est que chaque euro dépensé le soit au mieux et avec le maximum d'intérêt pour la collectivité. C'est bien le but de cette réforme : il ne s'agit pas de faire des économies, puisque il est déjà prévu de mettre plus d'argent qu'on n'en a jamais mis !

Le bruit est un problème vraiment important, qu'il faudra traiter sur les deux lignes à grande vitesse concernées. Je ne dispose pas encore des mesures, mais on peut supposer que sur la ligne Sud Europe - Atlantique comme sur Bretagne - Pays de Loire, les entreprises ont respecté les textes réglementaires, fondés sur un bruit moyen. C'est un calcul théorique intéressant, mais les riverains n'entendent pas un bruit moyen... Il y a manifestement une gêne non négligeable, qu'il va falloir se donner les moyens de réduire.

Nous n'oublierons pas la dette grise, qui concerne d'abord l'insuffisance d'entretien. Nous retenons les montants de régénération demandés par les experts.

Il faudra en effet assurer une bonne coordination entre les circulations de fret et de voyageurs. C'est au sein du comité des partenaires du réseau que se font les choix des priorités d'attribution des sillons. C'est un outil majeur du coût de la politique des transports, et l'État n'y siège pas ! Je souhaite que mon ministère s'investisse davantage dans la définition de ces règles.

Nous devons garantir que l'investissement dans les gares ne sera pas bridé ni noyé dans un montant global d'investissement qui sera très important. Les Assises de la mobilité ont bien montré combien la gare est un élément essentiel du transport ferroviaire, en termes d'intermodalité comme d'aménagement et de développement urbain. C'est dans cet esprit qu'il faut réfléchir à une gouvernance associant la région, les entreprises gestionnaires, la SNCF ainsi que les collectivités.

**M. Hervé Maurey, président.** – L'inquiétude des régions porte aussi sur le conventionnement. Sera-ce l'État ? Les régions ? Jusqu'où celles-ci devront-elles financer ? C'est une source d'inquiétude.

**M. Ronan Dantec.** – C'est le sujet central. Je ne suis pas contre l'ouverture à la concurrence et viens d'une ville où il y a une concurrence organisée dans le service public de l'eau à l'échelle de Nantes-Métropole : une partie est en service public, avec des statuts de fonctionnaires de collectivités territoriales, et d'autres lots sont dans le privé, et l'on constate une émulation entre les deux. On peut donc garder un statut et ouvrir à la concurrence. Pour les lignes TER assez fréquentées, on va trouver moins cher. Pour les très petites lignes du centre de la France, je ne suis pas sûr qu'on trouvera moins cher... Il faut sécuriser tout cela.

**M. Hervé Maurey, président.** – Vous déposerez des amendements et nous aurons le débat en séance.

*La réunion est close à 18 h 45.*

*Cette audition a fait l'objet d'une captation vidéo disponible en ligne sur le site du Sénat.*

## COMMISSION DES FINANCES

Mercredi 18 avril 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

*La réunion est ouverte à 10 h 35*

### **Soutien aux énergies renouvelables – Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes**

**M. Vincent Éblé, président.** – Nous allons procéder à une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, réalisée à la demande de la commission des finances en application de l'article 58 paragraphe 2 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), sur le soutien aux énergies renouvelables.

Depuis 2005, le développement des énergies renouvelables est devenu un axe majeur de la politique énergétique de notre pays, afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre provoquées par les énergies fossiles et de remplacer une partie de l'énergie électrique d'origine nucléaire.

Notre pays s'est fixé des objectifs ambitieux dans ce domaine dans le cadre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte adoptée en 2015 : atteindre 23 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie en 2020 et 32 % en 2030.

La plupart des sources d'énergies renouvelables doivent bénéficier d'un soutien public car elles ne sont pas encore rentables. Le coût de ce soutien, qui fait partie des « charges du service public de l'énergie » que nous votons dans le cadre du projet de loi de finances, va croissant.

C'est pourquoi notre commission des finances a souhaité demander à la Cour des comptes de réaliser un bilan des politiques publiques de soutien au développement des énergies renouvelables.

Nous recevons Catherine de Kersauson, présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes, qui nous présentera les principales conclusions des travaux menés. Pour nous éclairer sur le sujet, sont également présents aujourd'hui Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat, Jean-François Carencu, président de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), Fabrice Boissier, directeur général délégué de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et Jean-Louis Bal, président du Syndicat des énergies renouvelables (SER).

Après avoir entendu la présidente Catherine de Kersauson, Jean-François Husson, rapporteur spécial, présentera les principaux enseignements qu'il tire de cette enquête. Il posera également ses premières questions aux différentes personnes entendues ce matin.

À l'issue de nos débats, je demanderai aux membres de la commission des finances leur accord pour publier l'enquête remise par la Cour des comptes.

Sans plus attendre, je laisse la parole à Mme de Kersauson, pour qu'elle nous présente les principales conclusions de l'enquête réalisée par la Cour des comptes.

**Mme Catherine de Kersauson, présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes.** – Je suis heureuse de vous présenter aujourd'hui le résultat d'une enquête de la deuxième chambre de la Cour des comptes sur le soutien aux énergies renouvelables, effectuée à la demande de votre commission.

Je suis accompagnée des quatre rapporteurs du contrôle, Xavier Lafon, Lucie Roesch, Isabelle Vincent, Elsa Demangeon, de Sylvie Lemmet, conseillère-maitre, qui a assuré le contre-rapport, et d'Éric Allain, conseiller-maitre, président de la 4<sup>e</sup> section en charge de l'énergie.

Avant de vous présenter les principaux constats de ce rapport, je voudrais vous faire part de deux remarques liminaires.

La première porte sur le périmètre des travaux de l'enquête. Il a été défini en accord avec le sénateur Jean-François Husson. Il a été convenu que la Cour élabore un bilan des politiques publiques de soutien au développement des énergies renouvelables (EnR), en se focalisant sur cinq enjeux : les objectifs de développement fixés aux EnR, les résultats atteints par rapport à la trajectoire visée, les politiques menées en termes de soutien individuel, le coût public passé et à venir des mesures de soutien déployées et le pilotage des dispositifs.

Ces sujets n'épuisent pas la question de l'intégration des EnR dans le mix énergétique français. Nous n'avons pas traité ici la gestion de la variabilité de la production, les potentialités de stockage, les enjeux d'adaptation des réseaux ou des mécanismes de capacité, les EnR dans le secteur des transports.

Le rapport ne présente pas non plus une analyse micro-économique de chacune des filières et de leurs mécanismes de soutien car le prisme retenu était celui du pilotage global de la politique de soutien aux EnR dans le cadre de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte et de la première programmation pluriannuelle de l'énergie.

Ma deuxième remarque a trait à la méthode. Le rapport que vous avez devant vous constitue la synthèse de trois rapports préliminaires portant respectivement sur les politiques de soutien aux énergies renouvelables électriques, aux filières industrielles des énergies renouvelables électriques et aux énergies renouvelables de récupération pour la production de chaleur.

Les investigations ont été menées sur pièces et sur place. Elles ont conduit les rapporteurs à rencontrer l'ensemble des administrations concernées par la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables. L'annexe n° 3 en fournit la liste en page 96. Je me dois de saluer ici la qualité de ces échanges.

Les rapporteurs ont également rencontré des professionnels du secteur des énergies renouvelables pour mieux appréhender les difficultés, les besoins et les réussites de ce secteur très hétérogène. Ils se sont aussi appuyés sur un certain nombre de comparaisons internationales, établies à la demande de la Cour par la direction générale du Trésor.

L'instruction s'est déroulée de janvier à décembre 2017. Les observations définitives des trois contrôles préliminaires ont été adoptées après examen des rapports les

23 et 30 novembre 2017. La synthèse a donné lieu à un rapport d'observations provisoires adressé aux administrations, à la CRE et à l'ADEME. Ce projet de communication a été élaboré après prise en compte des réponses écrites du Premier ministre et l'audition des administrations, du président de la CRE et du représentant du président de l'ADEME. Il a enfin été examiné et approuvé par le comité du rapport public et des programmes le 13 mars 2018.

Ce rapport fait suite au rapport public thématique de juillet 2013 consacré à la politique de développement des énergies renouvelables. La Cour avait alors identifié des zones de risque pesant sur la trajectoire budgétaire des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables électriques et avait proposé des pistes d'amélioration de ces derniers.

Une actualisation de ces travaux s'imposait, au regard des nombreux changements législatifs et réglementaires intervenus et des nouvelles ambitions formulées par la loi de transition énergétique pour la croissance verte en 2015 et déclinées en 2016 dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). La réforme de la contribution au service public de l'énergie (CSPE) et la création du compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique » ont également bouleversé les conditions financières de soutien aux énergies renouvelables électriques, de même que l'évolution technique des outils de production et de leurs coûts de déploiement.

J'en viens maintenant aux principaux messages du rapport qui sont au nombre de trois : clarifier les ambitions, maîtriser les coûts et renforcer le pilotage.

Clarifier les ambitions, c'est le message développé dans la première partie du rapport. Comme vous le savez, la France s'est fixé des objectifs très ambitieux en matière d'énergies renouvelables, qui reposent sur la mobilisation massive de toutes ses filières de production. La France vise ainsi à porter la part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie à 23 % d'ici 2020 et 32 % d'ici 2030.

La stratégie énergétique telle que formulée dans la loi de transition énergétique en 2015 et déclinée dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) repose en réalité sur un double objectif climatique et énergétique. La France a l'ambition en effet de développer massivement la part des énergies renouvelables dans sa production et, dans le même temps, de réduire la part du nucléaire à 50 % de son mix électrique d'ici 2025. La Cour souligne que ce dernier objectif n'est pas compatible avec l'augmentation prévue d'ici 2025 des capacités d'énergies renouvelables électriques, ce que le ministre en charge de l'énergie a d'ailleurs annoncé en novembre dernier.

Malgré les efforts entrepris, la Cour constate, comme elle l'avait fait en 2013, le retard de la France par rapport aux objectifs fixés. La Cour note également que, faute d'une stratégie claire et de dispositifs stables et cohérents, le tissu industriel français a peu profité du développement des énergies renouvelables. La France ne dispose d'aucun ensemblier sur l'éolien. La filière industrielle du solaire photovoltaïque est quasiment inexistante et en mauvaise santé. Dans l'éolien et le solaire, les industries françaises couvrent moins de la moitié de la valeur ajoutée des investissements et moins de 25 % de la fabrication. Quelques industriels se maintiennent sur les marchés des EnR thermiques mais pour des volumes modestes. Il reste cependant des domaines technologiques à conquérir, qui offrent des perspectives à nos industriels.

Les entreprises françaises sont tout de même présentes sur certains segments amont et aval de la chaîne de valeur, avec des retombées économiques réelles : le chiffre d'affaires des activités liées aux énergies renouvelables (incluant les soutiens) a plus que doublé depuis 2006, passant de 10,4 à 21,3 milliards d'euros en 2016. Le nombre d'emplois directs s'élevait quant à lui à 79 000 en 2016, en hausse de 30 % par rapport à l'année 2006. Seuls 15 % environ des emplois, relevant de la fabrication d'équipements et de l'assemblage, peuvent être considérés comme des emplois industriels.

Ce bilan industriel modeste doit être mis au regard des moyens considérables consacrés aux énergies renouvelables, et presque en totalité aux énergies renouvelables électriques.

Maîtriser les coûts, c'est le message de la deuxième partie du rapport. La somme des dépenses publiques de soutien aux énergies renouvelables atteignait 5,3 milliards d'euros en 2016, supportés très majoritairement par l'État.

Ce volume connaît une progression dynamique, en particulier pour les énergies renouvelables électriques. En tenant compte du rythme prévisible de développement des nouvelles installations d'énergies renouvelables électriques et d'injection de biogaz, les dépenses afférentes pourraient atteindre 7,8 milliards d'euros en 2023.

Surtout, les décisions du passé pèsent fortement sur le budget de l'État. En effet, comme certains de nos voisins européens, l'État français a mis en place des tarifs d'achat en faveur des producteurs l'engageant financièrement sur plusieurs décennies.

Ainsi, les décisions de soutien prises avant 2011 représentent aujourd'hui près des deux tiers des dépenses publiques annuelles de soutien aux énergies renouvelables. De plus, 94 % des charges prévisionnelles à décaisser au cours des cinq prochaines années dans le domaine des énergies renouvelables relèveront d'engagements antérieurs à 2018. Pour la seule année 2023, ce ratio s'élèvera encore à 84 % (6,5 milliards d'euros sur 7,8 milliards d'euros).

Pour certains segments de production, les charges acquittées par l'État apparaissent disproportionnées au regard des volumes de production réalisés.

Le soutien au photovoltaïque coûtera par exemple aux finances publiques, selon les dernières estimations de la CRE, 38,4 milliards d'euros sur 20 ans pour un volume de production représentant 0,7 % du mix électrique. Sur l'éolien offshore, la pleine réalisation des appels d'offres lancés en 2011 et 2013 pèserait à hauteur de 2 milliards d'euros par an sur 20 ans (environ 40,7 milliards d'euros cumulés) pour un volume de production représentant à terme 2 % du mix électrique.

Ces évaluations, qui tiennent notamment à la tendance baissière observée sur les marchés de l'électricité depuis quelques années, sont évidemment sensibles aux hypothèses utilisées pour les projections de prix de marché de l'électricité.

Les énergies renouvelables thermiques relèvent quant à elles d'une toute autre logique budgétaire. Elles sont financées par des mécanismes classiques de crédits budgétaires – via le fonds chaleur – et de dépenses fiscales via le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). La Cour relève que les dépenses qui leur sont consacrées n'atteignent aujourd'hui environ qu'un dixième du montant de celles accordées aux énergies renouvelables

électriques, et ceci alors même que les énergies renouvelables thermiques représentent 60 % de la production d'énergie renouvelable (hors transports).

Les énergies renouvelables thermiques souffrent également d'un déficit de compétitivité structurel en regard des solutions conventionnelles. Il tient notamment à l'orientation à la baisse des marchés des énergies fossiles. La composante carbone des taxes intérieures de consommation permettra progressivement de combler ce déficit, qui obère durablement le développement des énergies renouvelables thermiques. Toutefois, en attendant que l'augmentation de la composante carbone envoie un signal-prix suffisamment fort pour réorienter massivement des investissements vers les énergies renouvelables thermiques, les moyens du fonds chaleur doivent être accrus. Un recentrage des équipements éligibles au crédit d'impôt pour la transition énergétique sur ceux fonctionnant à partir de sources renouvelables participerait également à l'atteinte de ces objectifs.

De nombreux ajustements positifs sont intervenus dans l'architecture des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables ces dernières années, permettant de réduire les rentabilités indues et de favoriser la concurrence. Au regard de l'ampleur du volume prévisionnel de charges financières dédiées au soutien au développement des énergies renouvelables électriques, ces efforts doivent être poursuivis.

Il apparaît d'abord indispensable d'améliorer l'estimation *ex-ante* de ces charges, et d'en faire une base d'élaboration de la programmation pluriannuelle de l'énergie. La Cour a fait cet exercice et a approché le prix moyen de la production électrique issue des nouvelles installations associées au « mix EnR » résultant des objectifs fixés par la PPE 2016, hors coûts de réseaux ; je vous renvoie au tableau n° 3 page 53 du rapport.

L'estimation de ce prix moyen, dont le calcul vous est restitué dans le rapport, est de 95 euros/MWh. Ce chiffre peut permettre d'approcher – malgré les incertitudes associées à un tel calcul –, les volumes de soutien nécessaires à la mise en œuvre de ces décisions de programmation. Cet exercice est également nécessaire pour réaliser des arbitrages entre filières et permet par exemple de comparer le prix des nouvelles installations EnR à celui des nouveaux projets nucléaires. Il permet également de mesurer le poids financier de certaines filières : le prix du mix baisse ainsi jusqu'à 72 euros/MWh si on retire l'impact des appels d'offre éolien en mer de 2011 et 2013.

Renforcer le pilotage, voilà le sens de la troisième et dernière partie du rapport.

D'une part, ce pilotage apparaît inadapté aux sommes en jeu. La mise en place du compte d'affectation spéciale transition énergétique a certes constitué un progrès mais il est insuffisant car cet outil, qui offre une visibilité annuelle, ne permet pas de faire apparaître l'intégralité des coûts que devront supporter à long-terme les finances publiques au titre des engagements contractés. L'architecture actuelle ne permet donc pas au Parlement de se prononcer sur le volume des nouveaux engagements, et d'apprécier la dynamique consolidée d'évolution des charges du fait d'engagements passés ou nouveaux.

La Cour en induit que le Parlement gagnerait à être mieux associé à la définition des objectifs de développement des énergies renouvelables et des volumes de soutien financier qui en résultent, au-delà de la simple participation de parlementaires aux instances de gouvernance de la politique énergétique qui existent actuellement.

D'autre part, le rapport met en évidence une faible coordination interministérielle sur un sujet qui s'y prête pourtant par nature. Il s'interroge également sur la capacité du système de gouvernance à éclairer les choix gouvernementaux réalisés dans un secteur aussi technique que sensible et associant de nombreuses parties prenantes, publiques et privées, nationales et territoriales.

Ces principaux messages ont conduit la Cour à proposer deux orientations et six recommandations. Elles ont pour but de renforcer la cohérence, l'efficacité et la transparence des politiques de soutien aux énergies renouvelables.

S'agissant des orientations, la Cour propose d'abord de saisir l'occasion de l'actualisation de la programmation pluriannuelle de l'énergie pour définir une stratégie énergétique cohérente entre les objectifs de production d'énergies renouvelables et ceux de réduction de la part de l'énergie nucléaire dans le mix. Cette actualisation doit également être l'occasion de clarifier les ambitions industrielles françaises en matière d'énergies renouvelables et les moyens associés.

Ainsi que je l'ai précédemment indiqué, la Cour estime également que le Parlement doit être davantage associé à la définition des objectifs et des charges budgétaires relatives au développement des énergies renouvelables. Sans préjuger des moyens pour y parvenir, ceci suppose que le Parlement puisse se prononcer sur les engagements pesant sur les finances publiques s'agissant de la mise en œuvre de cette politique publique.

Les six recommandations formulées ensuite sont plus précises.

La Cour recommande d'abord de rétablir une vérité des prix s'agissant du soutien aux énergies renouvelables : le calcul des coûts de production et des prix actuels et prévisionnels de l'ensemble du mix énergétique programmé dans la programmation pluriannuelle de l'énergie doit permettre de contenir le volume de soutiens publics associés au développement des énergies renouvelables. L'efficacité des dispositifs actuels de soutien aux énergies renouvelables électriques doit – dans le même temps – être renforcée, sur la base notamment des bonnes pratiques observées chez nos voisins européens. Le rapport propose à ce titre plusieurs pistes concrètes.

S'agissant des énergies renouvelables thermiques, véritable parent pauvre des politiques de soutien aux énergies renouvelables, la Cour recommande un accroissement des moyens du fonds chaleur. Elle appelle également au respect de la trajectoire d'évolution de la taxe carbone fixée en loi de finances initiale pour 2018 jusqu'en 2022.

Enfin, pour favoriser le pilotage de cette politique publique, la Cour recommande la création d'une instance chargée d'éclairer les choix gouvernementaux relatifs à la politique de l'énergie. Sur le modèle du conseil d'orientation des retraites, ce comité aurait vocation à se substituer à certaines des nombreuses structures de gouvernance appelées à se prononcer sur la programmation énergétique. Une instance de pilotage interministériel placée auprès du Premier ministre permettrait, enfin, de faciliter le pilotage administratif de cette politique.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour, le Premier ministre a d'ailleurs indiqué, je cite, que « le Gouvernement envisage de créer, en remplacement d'autres instances, un comité qui rassemblerait les différentes expertises de la sphère publique (...) ainsi que les compétences de la sphère privée ». Il indique également avoir choisi – je cite à nouveau – « de stimuler par le haut le renforcement du dialogue interministériel, en

réunissant plusieurs fois par an les ministres concernés lors d'un comité interministériel de politique énergétique ».

Conformément aux procédures en vigueur, tous ces messages et ces recommandations ont été naturellement contredits avec les administrations concernées, dont certains de leurs représentants sont présents aujourd'hui. Je salue une nouvelle fois la qualité des échanges que nous avons noués ensemble. Pour beaucoup, les constats que j'ai formulés devant vous ont été partagés avec tous nos interlocuteurs. Les pistes de solutions que je viens d'esquisser l'ont été également.

À ce stade, la Cour constate qu'un certain nombre d'avancées ont été réalisées. Je citerai trois exemples.

D'abord, la reconnaissance par le ministre chargé de l'énergie de l'impossibilité d'atteindre la cible de 50 % d'énergie nucléaire dans le mix de production d'ici 2025 est un premier pas vers une mise en cohérence bienvenue et attendue de la stratégie énergétique nationale.

Ensuite, sur le plan budgétaire, l'intégration des comptes d'affectation spéciale et notamment du CAS « Transition énergétique » dans le périmètre des dépenses couvertes par l'objectif d'évolution de la dépense publique (« norme de dépenses ») à l'occasion de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques 2018-2022 est une première évolution satisfaisante de l'architecture budgétaire du soutien aux énergies renouvelables. Elle n'est toutefois pas suffisante.

Enfin, sur le plan administratif, la contradiction conduite par la Cour avec les services ministériels chargés des politiques de soutien aux énergies renouvelables a donné lieu à la rédaction d'une réponse commune aux observations provisoires des rapporteurs, sous la plume du Premier ministre. Il y décrit les initiatives envisagées à ce stade par l'exécutif pour renforcer la coordination interministérielle dans ce secteur.

La Cour sera d'autant plus attentive aux suites concrètes que les administrations donneront à ses observations et recommandations que l'actualisation de la PPE interviendra cette année. Elle constitue l'outil privilégié de mise en œuvre de certaines des recommandations formulées ; nous ne pouvons que souhaiter que les administrations concernées se saisissent de cette occasion.

Je me tiens à présent, avec les magistrats et rapporteurs qui m'accompagnent, à votre disposition pour répondre à vos questions.

**M. Jean-François Husson, rapporteur spécial.** – Je veux commencer par remercier la Cour des comptes pour sa présentation et, plus généralement, pour son enquête qui apporte un éclairage intéressant et des analyses précises sur le soutien public aux énergies renouvelables.

Le développement des énergies renouvelables constitue un enjeu environnemental, industriel et, de plus en plus, budgétaire, de première importance pour notre pays, avec un soutien public de 5,3 milliards d'euros en 2016.

Pourtant, sur ce sujet, le Parlement n'a jusqu'ici pratiquement pas eu voix au chapitre. Jusqu'à très récemment, les charges du service public de l'énergie, qui financent les

dispositifs de soutien aux énergies renouvelables, relevaient d'une contribution au service public de l'énergie (CSPE) extrabudgétaire qui ne faisait l'objet d'aucun vote.

Depuis deux ans, nous pouvons enfin nous prononcer sur ces charges. Pour autant, le problème reste presque entier car le Parlement demeure exclu des grands choix qui engagent les finances du pays en matière de soutien aux énergies renouvelables : nous ne sommes toujours pas associés à la définition des objectifs de développement des énergies renouvelables qui sont décidés dans le cadre de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

Compte tenu des montants financiers en jeu, je considère qu'il s'agit d'une véritable anomalie démocratique. Si la Cour des comptes partage ce constat, il faut désormais que le Gouvernement prenne pleinement conscience de cet enjeu et cesse de faire de ce domaine stratégique une prérogative exclusive de l'exécutif.

J'en viens à présent à une série de remarques et de questions que m'inspire ce rapport.

La Cour des comptes a tout d'abord examiné les résultats atteints en matière de développement des énergies renouvelables par rapport aux objectifs initialement fixés. Je rappelle que notre pays vise un objectif de 23 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie en 2020 et 32 % en 2030. Or, nous sommes aujourd'hui loin du compte, et les objectifs pour 2020 seront très difficiles à atteindre en l'absence de mesures supplémentaires, puisque nous en sommes à 16 % en 2016.

Si nous voulons vraiment accroître la place des énergies renouvelables dans notre mix énergétique, il nous faudra dans un premier temps revoir en profondeur nos procédures de recours contre un certain nombre d'installations victimes d'une opposition systématique. Je songe ici tout particulièrement à la filière éolienne, qu'elle soit terrestre ou en mer.

Il n'est pas normal qu'il faille plus de sept ans entre la conception d'un projet et sa mise en service en France, là où il en faut à peine trois en Allemagne ou aux Pays-Bas ! Cette situation dégrade notre attractivité et nous conduit à soutenir financièrement des technologies obsolètes, puisque dépassées lorsqu'elles sont enfin autorisées à produire de l'énergie. Les premières solutions qui ont émergées des groupes de travail animées par le secrétaire d'État Sébastien Lecornu sur ce point me paraissent aller dans le bon sens.

La deuxième raison qui explique le trop lent déploiement des énergies renouvelables dans le mix français tient au manque de réalisme de la précédente programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). La France s'est en effet fixé des objectifs plus ambitieux que ceux imposés par l'Union européenne, alors même que les sources d'énergies non carbonées occupent une place relativement importante dans son mix énergétique.

J'espère que la programmation pluriannuelle de l'énergie qui est actuellement en cours d'élaboration précisera de façon très claire comment le Gouvernement entend permettre à la France d'accélérer la montée en puissance des énergies renouvelables tout en réduisant la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 %. Si le ministre de la transition écologique et solidaire a officiellement renoncé à l'automne dernier à la date de 2025 sur ce point, sa stratégie dans ce domaine se fait toujours attendre.

S'agissant de la politique menée en matière de soutien industriel, je partage le constat selon lequel le bilan industriel du secteur des énergies renouvelables demeure insuffisant à ce stade, compte tenu de la difficulté des entreprises françaises à fournir des matériels et équipements aux filières de production des énergies renouvelables. Ce sont quatre grands groupes étrangers qui fournissent aujourd'hui 80 % des turbines installées en France tandis que le marché mondial des modules photovoltaïques est détenu à 90 % par des industriels asiatiques.

Il est donc essentiel, tant qu'il en est encore temps, de soutenir nos industriels qui parviennent à se développer dans les énergies renouvelables et de les aider à se positionner sur des technologies innovantes, comme les technologies de stockage ou les réseaux intelligents.

En ce qui concerne le coût des mesures de soutien aux énergies renouvelables, j'estime moi aussi qu'il faut davantage soutenir les énergies renouvelables thermiques : je préconise depuis plusieurs années de doubler le fonds chaleur de l'ADEME.

Je suis en revanche, contrairement à la Cour des comptes, beaucoup plus réservé sur la trajectoire de la composante carbone des taxes énergétiques qui a été adoptée dans le cadre de la loi de finances pour 2018. Bien que passionnante, la table-ronde que nous avons organisée sur ce sujet la semaine dernière ne m'a pas fait changer d'avis.

Je suis surtout très réservé sur la méthode qu'a utilisée le Gouvernement : une accélération brutale sur cinq ans qui est malheureusement passée pratiquement inaperçue et n'a fait l'objet d'aucune concertation préalable.

En outre, je n'ai pas l'impression que l'objectif soit vraiment d'accélérer la transition énergétique : je crois plutôt que le Gouvernement perçoit la composante carbone comme un impôt de rendement destiné à maximiser ses recettes.

Enfin, les contreparties censées accompagner la montée en puissance de cette fiscalité environnementale se font toujours attendre...

À ce sujet, l'ADEME peut-elle nous présenter ses estimations de l'impact de la révision à la hausse de la trajectoire carbone sur la compétitivité des projets de chaleur renouvelable, à court et à moyen termes ?

La Cour note à juste titre que les mécanismes de soutien aux énergies renouvelables tels que les obligations d'achat ou les compléments de rémunération engagent nos finances publiques pour de longues périodes, pouvant aller jusqu'à 20 ans. C'est ce qui explique que 84 % du montant des charges du service public de l'énergie qui seront financées par le budget de l'État en 2023 correspondront à des dépenses engagées avant 2017 !

Il est donc capital que nous disposions d'outils extrêmement précis pour mesurer l'impact financier de long terme de ces mécanismes de soutien grâce à une meilleure connaissance des coûts de production et des prix des différentes filières, dans une démarche prospective. La Commission de régulation de l'énergie est-elle d'ores-et-déjà en mesure d'effectuer ce travail ?

Enfin, ainsi que je l'ai rappelé en préambule, je souscris à 100 % à la proposition de la Cour des comptes de mieux associer le Parlement à la définition des objectifs de développement des énergies renouvelables et des volumes financiers de soutien aux énergies renouvelables.

J'irais même plus loin. À mon sens, la programmation pluriannuelle de l'énergie devrait faire l'objet d'une loi de programmation, qui lui conférerait une autorité bien plus grande que celle d'un simple décret, et, surtout, permettrait une validation démocratique de la stratégie énergétique de notre pays.

Je suis un peu plus réservé sur les deux propositions de la Cour des comptes concernant la gouvernance de la politique énergétique car j'ai le sentiment qu'elles reviendraient à créer de nouvelles instances de pilotage alors qu'il serait suffisant, selon moi, de renforcer celles qui existent déjà.

J'aurais deux questions sur ce point précis. La DGEC s'estime-t-elle dotée de moyens suffisants pour assurer quasiment à elle seule la mise en œuvre de la politique de soutien aux énergies renouvelables ? La Commission de régulation de l'énergie (CRE) considère-t-elle que le Gouvernement utilise suffisamment son expertise en matière d'énergies ?

**M. Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat.** – Je voudrais d'abord rappeler que les enjeux évoqués précédemment sont à la fois de cours, de moyen et de long termes. Nos enjeux pour 2020 à 2030 - baisse de la consommation d'énergie, développement des énergies renouvelables et baisse des émissions de gaz à effet de serre -, découlent à la fois des objectifs de la loi de transition énergétique pour la croissance verte et du cadre européen.

La « neutralité carbone » en 2050 exige une production et une consommation d'énergie totalement décarbonées, dans tous les secteurs. Certaines émissions ne pourront jamais être totalement évitées : le transport aérien ou l'agriculture, par exemple, ne pourront être compensés que par le puits de carbone que représente la forêt.

Deux leviers permettent d'atteindre ces objectifs : l'efficacité énergétique et la décarbonation des énergies grâce, notamment, au développement des énergies renouvelables. Ces objectifs nécessitent en outre une réglementation cohérente, par exemple pour les bâtiments ou les véhicules, une fiscalité équilibrée, mais aussi un volet incitatif qui implique de revoir certaines dépenses fiscales.

Un effort important doit être consacré à l'innovation, ce qui nécessite de fixer un cadre réglementaire, par exemple pour l'auto-consommation, de clarifier et d'adapter certaines procédures. S'agissant de l'éolien, le secrétaire d'État Sébastien Lecornu a présidé un important travail, qui a abouti à un projet de loi en cours d'examen par le Conseil d'État, proposant de supprimer un niveau de juridiction en cas de recours sur les permis éoliens terrestres et contenant diverses mesures relatives à la méthanisation.

L'investissement reste nécessaire dans certaines filières. En matière d'innovation, un milliard d'euros est consacré aux EnR dans le PIA 3, pour de nombreux projets qui devraient nous permettre, y compris sur le photovoltaïque, de reconquérir des parts de marché. Un plan de formation et d'accompagnement sera mis en place sur la méthanisation et le ministre de la transition écologique et solidaire devrait prochainement rendre public un rapport sur le développement d'une filière d'énergie à base d'hydrogène décarboné, pour les utilisations stationnaires et les transports.

Concernant l'efficacité des soutiens, nous partageons totalement ce qui a été dit par la présidente Catherine de Kersauson et le rapporteur spécial Jean-François Husson, même

si beaucoup a été fait pour maîtriser structurellement et conjoncturellement les soutiens publics aux énergies renouvelables.

Les appels d'offres pour les projets de moyenne importance concernant les énergies, en particulier électriques, ont été généralisés, avec des prix plafond et des prix plancher. Ceux-ci sont régulièrement contrôlés par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), qui mène des analyses approfondies sur les coûts des projets et leur rentabilité. Le prix moyen pour les appels d'offres photovoltaïques au sol est de 55 euros du mégawattheure. Pour le dernier appel d'offres « installations sur bâtiment » qui sera rendu public prochainement, le prix moyen s'établit à 75 euros le mégawattheure, pour des durées de soutien de 15 à 20 ans. S'agissant de l'éolien, le prix moyen pour le dernier appel d'offres s'établit à 64 euros le mégawattheure. Pour l'éolien en mer, les appels d'offres ont été refondus : nous visons un prix plancher de 60 euros par mégawattheure.

Concernant la chaleur renouvelable, la hausse de la « contribution climat énergie » permet de diminuer les prix pour certains projets.

Le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) sera à nouveau refondu en 2019, mais la chaleur renouvelable y gardera une place extrêmement importante pour les particuliers. Le Gouvernement étudie les moyens d'augmenter le fonds chaleur de l'ADEME en 2019, par les marges dégagées sur d'autres soutiens qui se révèlent plus efficaces.

Par ailleurs, avec la refonte du mécanisme de permis d'émission négociables (ETS – *Emission Trading Scheme*) au niveau européen, on constate une légère hausse du prix de l'électricité. Nous allons renégocier les appels d'offres relatifs aux projets de parcs éoliens en mer pour capitaliser sur les progrès faits depuis leur lancement. Nous travaillons actuellement au remplacement des installations des parcs éoliens terrestres par des installations plus puissantes (*repowering*). Il sera intéressant de faciliter les procédures administratives car ces machines sont déjà insérées dans leur environnement.

La budgétisation des crédits de soutien aux EnR dans le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » et l'inscription en loi de programmation des finances publiques des budgets nécessaires pour les énergies renouvelables permettent de piloter à la fois les trajectoires d'évolution du mix énergétique et des dépenses publiques. Ces sujets font l'objet d'échanges interministériels. Nous envisageons un mécanisme qui permettrait de présenter, dans le budget voté chaque année, non seulement les crédits nécessaires pour les engagements de l'année à venir, mais aussi une trajectoire pluriannuelle.

Comme l'a écrit le Premier ministre en réponse à la Cour des comptes, la création d'un comité d'orientation et de prospective est envisagée.

Concernant enfin les moyens de la DGEC, il n'appartient pas à un directeur d'administration centrale de critiquer les moyens dont il dispose. Nous nous efforçons de ne pas travailler seuls et de nous appuyer sur l'ADEME qui nous éclaire sur l'évolution des technologies, grâce au travail qu'elle réalise avec les filières. Au niveau interministériel, l'ADEME est l'opérateur compétent en matière d'EnR s'agissant du PIA3. Un comité interministériel, que je préside, associe les ministères de la recherche, de l'économie et le commissariat général au développement durable de notre ministère, afin d'étudier l'impact de la politique de l'énergie. Nous avons enfin des échanges avec la CRE dont les travaux prospectifs sont toujours enrichissants. Les énergies renouvelables sont un des secteurs vers lequel je redéploie, lorsque cela est possible, les moyens de la direction générale.

**M. Jean-François Carenco, président de la Commission de régulation de l'énergie (CRE).** – Nous assistons à une électrification de notre vie sociale, à laquelle nous devons répondre en consommant moins d'énergie et en réduisant notre empreinte écologique.

Nous avons la chance de vivre dans un pays dans lequel le mal absolu est d'avoir trois heures de coupure d'électricité par an pour un usager, alors les usagers d'autres pays sont satisfaits quand il y a trois heures d'électricité par jour.

Le prix de l'électricité domestique en France est deux fois moins cher qu'en Allemagne, pour une électricité six fois moins carbonée.

L'Europe de l'énergie, dont nous n'avons pas parlé, est un sujet important. Nous ne sommes pas indépendants énergétiquement. Nous n'avons pas non plus parlé de péréquation, sujet majeur, tant pour le prix du réseau que pour la vie du citoyen, ni des incertitudes quant à notre avenir énergétique, ni encore de l'outre-mer et des zones non interconnectées.

La vitesse d'évolution des technologies est impensable et nous peinons à l'appréhender.

Nos principaux objectifs sont d'œuvrer à la décarbonation, de diminuer l'empreinte écologique et de construire l'Europe de l'énergie. La CRE consacre ainsi 20 ETP aux affaires européennes.

Nous devons également accompagner l'innovation en matière industrielle. Photowatt, par exemple, est le seul fournisseur de Wafer en Europe et en France : il s'agit d'accompagner ces entreprises. En matière d'éolien, je salue l'arrivée du groupe Poma sur le marché, qui fabrique également des turbines. Pour le développement des technologies d'avenir, nous ne devons pas manquer ce qui relève du réseau intelligent ou « smart grid » ainsi que les véhicules électriques.

Par ailleurs, il est toujours délicat de dire à une assemblée démocratique qu'elle ne devrait pas contrôler outre-mesure l'utilisation d'une dépense estimée à près de 168 milliards d'euros, ce qui représente l'ensemble des charges engagées ou en cours d'engagement sur la période 2018-2022. Il est également compliqué de priver le Parlement d'un droit de regard sur la déclinaison par filière des objectifs, réalisée dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). Pour autant, je crois qu'établir ces dispositions par voie législative donnerait lieu à un nombre démesuré de contentieux, alors que la CRE est déjà saisie de plus de 60 000 recours. Dans un environnement judiciaire à l'extrême, il ne me paraît pas opportun de fixer les objectifs par filière par voie législative. La situation doit pouvoir rester évolutive et ouverte à l'appréciation.

S'agissant du coût des EnR, les montants sont considérables, je l'ai rappelé au ministre en charge du budget, Gérald Darmanin. Même si la maîtrise de la dépense publique ne s'est pas encore traduite par une réduction des moyens, il me semble que, bientôt, ce sera le cas. Ne serait-il pas mieux d'y consacrer une enveloppe, fixée par le Parlement ? Elle déterminerait tous les 5 ans ce que l'on souhaite dépenser en matière d'énergies renouvelables pour les 20 prochaines années. Cette enveloppe pourrait ne pas être intégrée au budget de l'État afin de ne pas être comptabilisée dans les objectifs de maîtrise de la dépense publique. Nous sommes en retard sur nos objectifs, je vous invite ainsi à réfléchir sur la provenance de

ces ressources : faut-il continuer de les prendre en charge sur le budget de l'État, au risque de brider le développement de ces énergies, au titre de règles comptables et budgétaires ?

Enfin, je partage le constat selon lequel la CRE n'est pas assez sollicitée. La CRE est une autorité indépendante, au service du Parlement, qui travaille en étroite collaboration avec la Cour des comptes, mais qui reste une autorité indépendante, à la disposition de l'ensemble des acteurs de la nation en matière de politique énergétique. Nous pouvons aller plus loin : par exemple, certains avis de la CRE constituent des avis simples, alors qu'ils pourraient devenir des avis conformes.

**M. Vincent Éblé, président.** – Je passe maintenant la parole à Fabrice Boissier, directeur général délégué de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

**M. Fabrice Boissier, directeur général délégué de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).** – Je salue l'approche de la politique énergétique retenue dans le rapport de la Cour des comptes. Cela permet d'avoir une vision globale du secteur, en évitant de se concentrer uniquement sur l'électricité ou la chaleur.

Premièrement, nous assistons à une révolution du système énergétique et il est important d'imaginer les évolutions possibles du secteur à long-terme. Laurent Michel a évoqué l'horizon de 2050, et il me semble que c'est effectivement l'échéance à retenir dans l'élaboration des politiques publiques, pour aboutir à un système énergétique qui soit soutenable et efficace. Le premier élément de ce système énergétique à venir est la maîtrise de la demande d'énergie. Nous allons avoir une énergie plus chère que par le passé, et d'autant plus qu'on en consommera : les énergies fossiles, contrairement aux énergies renouvelables, deviennent plus chères à mesure que leur consommation augmente car il faut aller chercher de nouveaux gisements, l'offre se raréfie. Il existe donc un double dividende à la maîtrise de la demande d'énergie : on baisse la facture énergétique ainsi que le coût unitaire du kW/h. Par conséquent, je crois qu'on ne peut pas regarder la politique de soutien aux énergies renouvelables sans la mettre en perspective de la politique du soutien à la maîtrise de la demande énergétique.

Deuxièmement, l'incertitude constitue l'autre paramètre de cette révolution énergétique, comme l'a souligné Jean-François Carencu. Dans un contexte incertain, il me semble important de se projeter vers l'avenir en anticipant les coûts, de manière prudente. Il est nécessaire de prendre en compte plusieurs scénarios. Les stratégies déployées par nos voisins européens d'ici quelques années auront un effet déterminant sur notre système énergétique. Le coût de la politique de soutien aux EnR pour la puissance publique ne peut être le seul déterminant à long-terme : les bénéfices socio-économiques et environnementaux des énergies renouvelables doivent être objectivés par des indicateurs, afin de guider la prise de décision.

Deux exemples l'illustrent : en termes de bénéfices socio-économiques, le rapport de la Cour des comptes souligne que le développement des énergies renouvelables est créateur d'emplois et favorable à l'équilibre de la balance commerciale. Il apparaît essentiel que, dans les décisions de politique publique, l'impact positif de ce développement soit pris en compte. En matière d'externalités environnementales, l'ADEME a procédé à une évaluation de la filière éolienne au regard du soutien public qui lui a été accordé sur une période allant de 2002 à 2013. Nous avons constaté que les coûts du soutien apporté s'élèvent à 3 milliards d'euros

sur cette période. Toutefois, les bénéfices environnementaux, en termes d'émissions de CO<sub>2</sub> évitées et de qualité de l'air, s'élèvent à plus de 5 milliards d'euros, même s'il existe une incertitude sur cette évaluation. Par conséquent, il est nécessaire d'objectiver les bénéfices sociaux-environnementaux.

Troisièmement, il faut souligner que le développement de nouvelles énergies renouvelables nous amène à changer notre vision du système énergétique. Nous ne nous sommes plus dans un système énergétique centralisé, mais décentralisé, caractérisé par des enjeux territoriaux forts. C'est pourquoi les politiques menées par les collectivités territoriales doivent s'articuler avec la politique nationale. L'ADEME s'attache à mener ses actions dans le cadre de partenariats avec les collectivités territoriales.

Nous aurons également besoin d'une mixité de technologies car une seule technologie ne peut pas répondre à l'ensemble des composantes de la demande. Ainsi, il ne faut pas s'attacher uniquement à investir dans la technologie la moins chère, mais il faut plutôt se tourner vers les technologies qui garantiront la sécurité de l'approvisionnement, la compétitivité pour nos entreprises, et qui permettront aussi de répondre aux besoins en carburant.

S'agissant du fonds chaleur, l'ADEME est très favorable à la conclusion du rapport de la Cour des comptes qui préconise d'augmenter le soutien apporté au fonds. Nous constatons également que le soutien alloué actuellement au fonds chaleur ne permet pas d'atteindre les objectifs de la PPE. La trajectoire de la taxe carbone est un paramètre essentiel et positif pour déterminer les projets d'investissement en matière d'énergies renouvelables. Toutefois, la trajectoire prévue sur le quinquennat permet uniquement de compenser la baisse du prix du gaz observée entre 2012 et 2016. Ainsi, en 2022 nous allons retrouver un niveau de compétitivité qui est celui de 2012, alors que la chaleur n'était pas encore compétitive. En revanche, nous avons estimé qu'à l'horizon 2020, une augmentation de la trajectoire carbone, dans un ordre de grandeur qui se situe entre 300 et 350 millions d'euros, pourrait sans doute nous approcher des objectifs de la PPE. Je voudrais souligner aussi que la taxe carbone ne couvre pas l'ensemble des émissions de CO<sub>2</sub> en France car une partie de ces émissions est soumise au système ETS européen qui est défaillant. Souvent, la production de chaleur se retrouve en concurrence avec des installations soumises au système ETS. Dans ces situations, l'évolution de la taxe carbone ne permet pas de compenser ce déficit de compétitivité, ce qui invite à faire évoluer le système ETS.

Enfin, je voudrais souligner l'importance de l'innovation pour soutenir les filières industrielles françaises. Les programmes d'investissement d'avenir (PIA), dont l'ADEME est opérateur pour un certain nombre d'actions, apportent des solutions, mais pas suffisamment. Il me paraît important d'accompagner le déploiement de technologies, par le biais des démonstrateurs, que l'ADEME soutient par le PIA. Malgré tout, il reste à trouver des soutiens pour pénétrer le marché sur lequel les acheteurs préfèrent investir dans des technologies déjà éprouvées. Un des outils du PIA que nous allons mettre en œuvre consiste à intervenir au capital d'entreprises développant des technologies innovantes et bientôt commercialisées. Un travail collectif sur ce point doit toutefois être engagé.

Outre les enjeux liés à la chaleur et à l'électricité, il ne faut pas non plus oublier le gaz renouvelable. En effet, le gaz est une composante forte du mix énergétique et peut constituer une solution d'avenir, notamment en termes de mobilité. Le développement de la méthanisation vise à décarboner le gaz. Ce procédé engendre des bénéfices sociaux-économiques, notamment pour les exploitants agricoles.

**M. Vincent Éblé, Président.** – Je passe maintenant la parole à Jean-Louis Bal, qui va nous donner le point de vue du secteur industriel.

**Jean-Louis Bal, président du Syndicat des énergies renouvelables (SER).** – Le rapport de la Cour des comptes est d'une très grande qualité, même si nous avons quelques réserves sur certains points.

Je partage ce qui a été dit par les orateurs précédents : il faut se projeter dans le futur et le faire avec prudence. Le développement des énergies renouvelables – et non celui du gaz de schiste ! – constitue une véritable révolution au niveau mondial, qui progresse à une vitesse que nous mesurons mal en France. Les progrès ne portent pas seulement sur les technologies de production, mais aussi sur la digitalisation des réseaux et le stockage de l'énergie.

Le premier constat des magistrats porte sur la place de la chaleur renouvelable. Nous estimons, depuis plusieurs années, que la chaleur renouvelable joue un rôle essentiel dans la transition énergétique. Nous nous réjouissons évidemment d'être rejoints par la Cour des comptes sur ce point. La chaleur renouvelable produit à peu près 20 % de nos besoins en matière de chaleur. Au sein de ces 20 %, la géothermie et la biomasse sont prépondérantes. La part de la chaleur renouvelable dans le total de la production de chaleur est appelée à augmenter encore davantage le verdissement des réseaux de chaleur, qui découle de grandes installations de biomasse ainsi que d'un recours accru à la géothermie et à la valorisation énergétique des déchets.

Par conséquent, nous soutenons fortement la recommandation de la Cour d'accroître les moyens du fonds chaleur. Il ne s'agit pas seulement de renforcer les moyens financiers du fonds, mais aussi ses moyens humains.

Nous remercions la Cour pour son effort de pédagogie sur la composante carbone des taxes énergétiques. Le syndicat soutient cette taxe carbone. Nous avons beaucoup apprécié – je ne partage pas tout à fait, à cet égard, la position du sénateur Jean-François Husson – l'accélération, dans la loi de finances, de la trajectoire de cette composante carbone. Je rappelle aussi, comme l'a fait Fabrice Boissier, que toutes les émissions de carbone ne sont pas couvertes aujourd'hui par cette contribution climat énergie. Il faut réfléchir à un prix plancher du carbone.

Concernant l'électricité renouvelable, je voudrais rappeler que, malheureusement, 94 % des charges prévisionnelles en matière d'énergies renouvelables électriques sont déjà engagées, principalement en raison des dépenses liées au soutien à l'électricité photovoltaïque. Il convient néanmoins de noter que le pic des dépenses apparaîtra en 2025, date à partir de laquelle le poids des engagements pris dans le passé commencera à diminuer.

Aujourd'hui, comme cela a été souligné par plusieurs orateurs, des progrès très importants sont réalisés sur les principales technologies de production d'électricité renouvelable, tant pour l'éolien terrestre, avec un coût de 65 euros par mégawattheure que pour le solaire au sol, avec un coût de 55 euros par mégawattheure. La mise en œuvre de mécanismes compétitifs d'appels d'offres paraît donc porter ses fruits.

Nous continuons de travailler activement avec les services de l'État afin de réduire les coûts non technologiques. Il s'agit notamment de la question des appels d'offres en matière d'éolien en mer, du partage des risques optimisé entre le privé et le public sur la

nouvelle procédure de dialogue. Nous participerons cet après-midi au groupe de travail de Sébastien Lecornu sur le solaire afin de simplifier encore les procédures et de faciliter l'accès au foncier.

Concernant l'évolution des mécanismes de soutien, il y a un point de l'analyse de la Cour que nous ne partageons pas : nous pensons, comme Laurent Michel, qu'il est important de maintenir des appels d'offres avec une approche spécifique par technologie, ne serait-ce que pour des questions d'équilibre du système électrique et de répartition géographique. Nous venons d'avoir un bel exemple des effets contre-productifs des appels d'offre globalisés, avec les résultats de l'appel d'offres multi-technologies en Allemagne : les projets retenus relèvent presque tous du photovoltaïque, ce qui implique évidemment une concentration dans une zone géographique bien déterminée.

Concernant l'éolien, nous suggérons, contrairement à ce qui est préconisé par la Cour des comptes, de maintenir la procédure dite de « guichet ouvert », en complément des appels d'offres. Nous pensons en effet que l'arrêté tarifaire de 2017 sur l'éolien terrestre est presque aussi vertueux que les résultats issus des procédures d'appel d'offres, du fait du mécanisme de plafonnement du nombre d'heures pendant lesquelles le mégawattheure éolien est rémunéré à 72 euros.

La Cour considère enfin que les critères qualitatifs dans les appels d'offres ne doivent pas jouer un rôle prépondérant pour le choix des projets. Sur ce point, je partage à 100 % l'avis de Jean-François Carencio : nous devrions au contraire maintenir des critères de performance environnementale dans les appels d'offres photovoltaïques. Ces critères devraient être renforcés et fiabilisés, afin de protéger notre industrie. Notre politique industrielle doit permettre à la France de bénéficier pleinement de la transition énergétique. Je partage aussi l'avis de Fabrice Boissier sur les indicateurs à mettre en place : les questions de l'efficacité énergétique ou du bilan carbone ne sont pas les seules qui méritent d'être posées. Les indicateurs socio-économiques doivent absolument être pris en compte : notre bilan en la matière peut sembler relativement faible aujourd'hui en raison principalement du caractère inconstant des politiques de soutien aux énergies renouvelables, qui n'incite pas les industriels à investir sur le long terme.

L'exemple de l'éolien en mer est tout à fait parlant. Dans le cadre des deux appels d'offres de 2011 et 2013, les propositions des candidats ont été notées suivant notamment le critère de qualité du projet industriel et social. Nous souhaitons aujourd'hui que ces plans industriels puissent aller à leur terme afin qu'une véritable filière de l'éolien en mer puisse se structurer sur le territoire français. Même quand les actionnaires de l'entreprise ne sont pas français, les salariés le sont ! Nous partageons donc évidemment l'objectif d'attirer un turbinier étranger sur le sol français. Nous avons toujours considéré qu'il y avait une carte à jouer dans le secteur de la sous-traitance des composants. Nous avons d'ailleurs, dans le cadre d'un programme aidé par l'État, qui s'appelait Windustry, accompagné plus de 70 PME pour qu'elles soient en mesure de se positionner sur la chaîne de valeur de l'éolien.

Sur le photovoltaïque, la France dispose aujourd'hui encore de centres de recherche de premier plan au niveau mondial, et de plusieurs entreprises très performantes. Je voudrais saluer la décision récente du groupe EDF de multiplier par 10 les capacités de production de lingots de silicium. Pour ce faire, EDF mobilise sa filiale Photowatt, mais s'associe aussi avec un équipementier chinois et un équipementier local qui est une PME, sur la base d'une technologie soutenue par l'ADEME.

Dans d'autres filières, comme la chaleur domestique et industrielle, ou encore l'hydrolien, on peut compter sur des acteurs français très bien positionnés. Ils ont besoin de visibilité sur le développement futur du marché afin de survivre à la « vallée de la mort », c'est-à-dire de passer de l'innovation au développement industriel. Nous rappelons donc l'importance des politiques d'innovation.

Enfin, le gaz renouvelable est actuellement en fort développement sur le territoire français grâce au développement de la méthanisation. De nouvelles opportunités de structuration d'une filière française, en lien avec la politique agricole, en découlent. La refonte d'un comité stratégique de filière, dans le cadre du Conseil national de l'énergie, pourrait être l'occasion de structurer une réflexion sur ce sujet.

La Cour propose aussi de mieux associer le Parlement à la définition des objectifs de développement des énergies renouvelables et des volumes financiers nécessaires à ce soutien : je voudrais rappeler que, en ce qui concerne la chaleur, les instruments sont d'ores et déjà entièrement à la disposition du Parlement – tant le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), sur lequel nous partageons d'ailleurs entièrement les conclusions de la Cour, qui recommande de recentrer le CITE uniquement sur les énergies renouvelables, que le fonds chaleur, de même que la contribution climat énergie peuvent être contrôlés par le Parlement. Dans le domaine de l'électricité, la question du droit de regard du Parlement se pose. Mais je rappelle que 80 % des futures nouvelles capacités d'énergies renouvelables électriques soutenues dans le cadre de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) le seront au travers de procédures d'appels d'offres, qui garantissent une répartition optimale des fonds publics.

Sur les autres évolutions de gouvernance proposées par la Cour, il nous semble important de souligner que la DGEC est identifiée comme un acteur essentiel de la définition de la politique énergétique. Elle doit voir ses moyens, principalement humains, grandement renforcés tout comme l'ADEME. Or il semble que l'heure soit plutôt à la réduction des emplois...

Enfin, si la création d'un comité, qui se substituerait aux nombreuses structures de gouvernance dans le secteur de l'énergie, était retenue, elle devrait s'inscrire dans un réel exercice de simplification et non se superposer à tous les organismes qui existent déjà. Il faudrait également qu'une telle instance soit ouverte à l'ensemble des parties prenantes à la stratégie énergétique, en particulier le syndicat des énergies renouvelables.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je me réjouis de cet échange et je partage ce qu'a dit notre collègue Jean-François Husson. Nous parlons de milliards d'euros de soutien public. À ce titre, je ne comprends pas que le Parlement ne fixe pas au moins une enveloppe, puisque la taxe carbone est une imposition de toute nature.

Plusieurs autres sujets mériteraient d'être évoqués : l'interdiction du bitcoin, par exemple, pourrait permettre de substantielles économies d'énergie.

Existe-t-il des analyses précises sur la disponibilité réelle de l'énergie par type d'énergie renouvelable ? Nous disposons d'information sur les puissances installées, mais dans certaines filières, comme la biomasse ou la géothermie, nous ne connaissons pas l'écart entre la puissance installée et la puissance réellement disponible. Se pose alors la question du stockage de ces énergies. Des progrès devraient être faits dans ce domaine.

**M. Michel Canévet.** – Je remercie la Cour des comptes pour la qualité de son rapport, qui rappelle la nécessité d'éclairer le Parlement sur ce sujet. La CRE est-elle en mesure à ce jour d'apporter cet éclairage ? La programmation pluriannuelle ne saurait entrer dans le détail ni être susceptible de recours, mais il importe que le Parlement puisse se saisir pleinement de la question de la déclinaison par filière des objectifs de développement des EnR. Il en va de même en matière de fiscalité écologique, principale fiscalité en augmentation ces prochaines années, alors que le Gouvernement communique beaucoup sur la baisse des prélèvements obligatoires.

J'ai été surpris, à la lecture de ce rapport, par le fonctionnement en silo de la DGEC. Il me semble en effet important qu'il puisse y avoir une approche interministérielle de la politique de l'énergie, au regard de l'enjeu que représente le développement d'une filière industrielle.

Avec la délégation sénatoriale aux entreprises, nous avons visité en Saône-et-Loire une entreprise qui fabrique des mats pour les éoliennes, et une usine de fabrication de générateurs à Chambéry. Une attention particulière doit être portée à l'ambition maritime française et notamment à la production d'hydroliennes. Nous avons là aussi un certain nombre d'acteurs ; je ne voudrais pas que nous nous arrêtions à l'échec de DCNS et d'EDF. D'autres acteurs agissent dans ce domaine, je pense à Sabella en Bretagne, et nous devons prendre en compte la dimension énergétique de notre ambition maritime nationale.

**Mme Fabienne Keller.** – Je voudrais remercier la Cour des comptes pour ce travail approfondi. L'énergie revêt une forte dimension européenne. Je rappelle d'ailleurs qu'en matière de négociations climatiques, la compétence a été transférée à l'Union européenne. Ainsi, depuis la COP 21, l'enjeu d'exemplarité pour la France est prégnant puisque nous nous présentons comme pionniers en matière de protection de l'environnement.

Ensuite, je souhaiterais attirer votre attention sur la situation particulière de la géothermie. Le droit minier est applicable en la matière. Contrairement à l'éolien, les règles régissant l'installation des infrastructures dans ce domaine sont peu ouvertes aux populations, qui s'inquiètent de ces projets alors que les procédures habituelles, comme les enquêtes publiques, ne sont pas conduites, ce qui alimente des résistances fortes à cette nouvelle source énergie.

Enfin, je voudrais soutenir l'idée du rapporteur spécial Jean-François Husson ; un projet ou une proposition de loi de programmation peut être amendé. La définition de règles générales et la tenue d'un débat sur ces sujets me semble pertinents. Je voudrais témoigner de l'importance des débats sur l'énergie en Allemagne et en Suisse. C'est moins le cas en France, ce qui est sans doute lié à l'organisation historique de la production, extrêmement centralisée. L'idée d'avoir un temps démocratique fort en la matière me semble particulièrement intéressante.

**M. Yannick Botrel.** – L'objectif de production d'énergie renouvelable est louable, mais il n'est pas certain qu'il soit atteignable dans les délais. Faut-il, dans ce cas, redéfinir ces objectifs ?

S'agissant de l'acceptation sociétale d'un certain nombre d'énergies renouvelables, notamment de l'éolien terrestre, que je ne remets pas en cause dans son principe, le délai de réalisation d'un parc fixé à 7 ans me paraît excessif. Les réponses doivent être apportées beaucoup plus rapidement.

S'agissant du faible impact sur l'emploi industriel, je constate par exemple que la quasi-totalité des méthaniseurs utilisés par les exploitants agricoles sont allemands. Les industriels allemands proposent, en outre, un meilleur service après-vente. Ces exemples invitent à la réflexion puisque cela devrait représenter 15 000 emplois.

Enfin, s'agissant de la faible coordination ministérielle, j'ai pu faire le même constat en matière d'exportations agroalimentaires, qui concerne cinq ministères, ou s'agissant de la filière forêts-bois, qui en concerne trois. Dans les deux cas, la coordination est insuffisante. Existe-t-il un mal français de ce point de vue ?

Les chiffres relatifs à l'énergie photovoltaïque m'ont surpris, puisqu'ils représentent 0,7 % de la production d'EnR, pour un montant sur 20 ans dépassant les 38 milliards d'euros. Les équipements sont produits en grande partie en Asie et je m'interroge sur l'absence de volonté publique suffisante en la matière.

**M. Marc Laménie.** – On constate un nombre élevé d'instances de concertation en matière de politique énergétique. Ne peut-on pas simplifier les choses ?

Les commissions du développement durable de l'Assemblée nationale et du Sénat peuvent aussi jouer aussi un rôle très important.

Enfin, pourquoi y a-t-il autant de recours et qui en sont les auteurs ?

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Je partage les préoccupations de notre rapporteur spécial et de notre rapporteur général sur la question du retour sur investissement.

À la page 35 du rapport de la Cour des comptes, il est indiqué que le développement des énergies renouvelables induit des effets positifs sur le solde commercial de la France dans la mesure où il permet de limiter le recours aux importations d'énergie. Toutefois, les effets deviennent négatifs si le développement des capacités de production d'énergies renouvelables nécessite d'importer massivement des équipements produits à l'étranger. Nous sommes plusieurs ici à considérer qu'apporter un soutien public à notre filière industrielle française constitue une véritable priorité, compte tenu de sa vulnérabilité vis-à-vis de ses concurrents étrangers.

Par ailleurs, j'aurais apprécié que la Cour compare, notamment sur le plan des coûts et de la rentabilité, les projets de développement des énergies renouvelables avec ceux qui sont en cours en matière de fusion nucléaire, comme par exemple le projet ITER.

**M. Gérard Longuet.** – Je voudrais vous remercier d'avoir organisé cette audition, et remercier Catherine de Kersauson pour la qualité du travail qui nous a été présenté et qui a l'immense mérite de présenter un éclairage différent sur ces sujets.

Je voudrais également remercier ceux qui sont venus au nom de l'ADEME ainsi que le président de la CRE et le président du Syndicat des énergies renouvelables. Leur présence aujourd'hui montre que ce débat concerne des professionnels, notamment des hauts fonctionnaires, très compétents et passionnés, une CRE qui s'oriente de plus en plus vers le marché européen et nous, parlementaires, qui avons à rendre compte à nos compatriotes de l'usage des diverses taxes pour lesquelles ils sont sollicités. Je souhaiterais soulever trois questions qui n'ont pas reçu à ce stade de véritable réponse.

En premier lieu, celle des besoins énergétiques futurs : les connaissons-nous vraiment ? Vous avez évoqué l'hydrogène : si son utilisation constitue une solution en termes de transport individuel, sa production tend à accroître la consommation d'énergie électrique. Se pose également la question de l'intelligence artificielle, qui repose sur l'utilisation de centres de gestion et de stockage de données dont la consommation en énergie est importante. Notre rapporteur général nous a d'ailleurs rappelé que la suppression du bitcoin permettrait d'engendrer des gains énergétiques considérables. Nous devons enfin résoudre la question persistante de l'intermittence des énergies renouvelables.

Deuxièmement, la détermination du prix de l'énergie dépend de l'analyse économique. En effet, l'énergie ne se stocke pas et se transporte mal. Ce qui importe c'est le prix payé par le consommateur final, beaucoup plus que le prix en mégawattheure sur le long terme. Par exemple, nous connaissons tous les effets conjoncturels et déstabilisants que peut avoir la production énergétique allemande sur le marché européen. Je regrette que nous manquions aujourd'hui d'informations en matière de prévision des fluctuations du prix de l'énergie, qui nous permettrait pourtant de mieux évaluer l'utilisation des 5 milliards d'euros aujourd'hui consacrés aux énergies renouvelables.

Troisièmement, le choix de limiter à 50 % la part du nucléaire dans le mix énergétique relève d'un pur choix politique, d'un arbitrage entre ceux qui privilégient le nucléaire et les autres. Je souhaiterais que ce choix quasiment philosophique puisse de nouveau faire l'objet d'un débat au Parlement. C'est la raison pour laquelle la détermination du mix énergétique français doit relever de la loi, point sur lequel mon point de vue s'éloigne de celui de Jean-François Carenco. À mon sens, cette question relève davantage de la politique que de la technique.

**M. Jean-Claude Requier.** – Je soutiens pleinement la recommandation, formulée par la Cour des comptes, d'accroître les moyens du fonds chaleur. Lorsque j'étais président d'un syndicat d'énergie, nous avons souhaité installer des bornes de rechargement électrique. Il existe plusieurs types de bornes de rechargement – ordinaires dont le chargement est plus long, celles qui permettent un chargement accéléré, ou les très rapides. Or, il s'avère que l'ADEME a préféré privilégier les bornes permettant un rechargement accéléré plutôt que très rapide, ce qui ne me semble pas être l'option la plus pertinente, et j'aimerais en connaître la raison.

**M. Laurent Michel, directeur général de l'énergie et du climat.** – Dans le mix électrique français déterminé en 2016, le nucléaire représente 72 % de l'électricité produite, l'hydraulique 12 %, et l'éolien 3,9 %. Ce dernier est en forte croissance et devrait représenter à peu près 5 % du mix énergétique cette année. Concernant les intermittences, elles demeurent mais tendent à être réduites par l'amélioration des technologies. Sur l'éolien, avec les techniques actuelles, une éolienne fonctionne désormais plus longtemps qu'il y a 15 ans car elle capte mieux le vent, peut tourner à des vents plus faibles, etc.

L'Agence internationale de l'énergie (AIE) a publié récemment une étude montrant qu'aux États-Unis, les parcs éoliens fonctionnent en moyenne 40 % du temps contre 20 à 25 % il y a 5 ans. De la même façon, pour l'éolien en mer, de nombreux progrès ont été réalisés : les parcs actuels fonctionnent de 3 500 à 4 500 heures par an, et à Dunkerque, on atteindra de meilleures performances.

Au-delà de l'intermittence de la production, il faut garder en tête qu'une autre intermittence est inévitable : celle de la demande, qui fluctue dans l'année, dans la journée,

dans la semaine... Prenons l'exemple du mois de mars : selon qu'il est froid ou chaud, la consommation d'énergie ne sera pas la même.

Nous possédons un réseau très développé : c'est un atout important. Il nous faudra un jour repenser l'alliance entre le réseau de distribution et le réseau de production. Il y a des adaptations à réaliser, avec des sites de production peut-être plus décentralisés, mais la marge de progrès à réseau constant est déjà considérable. On sait que, en mobilisant les outils de pilotage intelligent qui existent déjà, sans besoin massif de capacité de stockage ni d'investissements de grande ampleur, nous pouvons accepter en France 25 à 30 % d'énergies renouvelables dans le mix énergétique. On en est loin aujourd'hui !

Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas se poser la question du stockage – ce qui rejoint la question de Gérard Longuet. Par exemple, l'hydrogène pourrait jouer un rôle de pont entre l'électricité et le gaz, être utilisé dans les transports et les bâtiments. Mais ce sont des possibilités, des projections sur lesquelles il faut se garder de porter dès maintenant des jugements définitifs.

On peut aussi imaginer, par exemple, que la consommation d'électricité pourrait baisser dans les dix ou quinze ans à venir grâce à des économies d'énergie et remonter ensuite, avec une part très importante d'électricité renouvelable dans le mix énergétique.

Ces sujets nécessitent donc à la fois des moyens poussés d'exploration scientifique et technique, une politique résolue de soutien à l'innovation et aussi une certaine souplesse : l'avenir est difficile à anticiper, il ne faut pas fermer certaines options par dogmatisme.

Concernant la question de Fabienne Keller sur la géothermie, effectivement selon le type de technique mise en œuvre, les phases de permis, puis les phases de travaux ou les procédures ne sont pas tout à fait les mêmes. Des réformes sont en cours, concernant entre autres la géothermie de moyenne importance, avec les mesures prévues dans la loi pour une société de confiance. Je pense qu'il est nécessaire, en la matière, que les porteurs de projet aillent vers les acteurs de terrain, vers les élus, vers les habitants pour expliquer leur démarche et les enjeux qu'elle implique.

Pour finir, je voudrais redire ma conviction que, si nous avons effectivement des filières industrielles à faire monter en puissance, nous devons aussi raisonner de façon plus globale : il n'y a pas que la production d'équipements, mais aussi un travail considérable à mener sur le pilotage de la production.

Par exemple, en France, des start-ups mettent au point des logiciels très astucieux qui pilotent mieux les éoliennes, en les arrêtant uniquement quand les oiseaux arrivent au lieu de les arrêter de façon mécanique, dans la période où ils sont supposés arriver.

Il faut être attentif aux questions d'ingénierie : ce que l'on voit aujourd'hui sur les appels d'offres concernant le solaire innovant, c'est que nous semblons incapables de faire, en France, du solaire flottant mais qu'en revanche des sociétés françaises peuvent vendre ce genre de produits à l'étranger. Tout un tissu économique construit des savoir-faire qui sont parfois peut-être moins visibles mais qui permettent d'aller à l'export – et pas seulement pour de très grandes entreprises comme EDF ou Engie.

Dernier point : sur les bornes électriques, je suis convaincu que la recharge accélérée ou même lente se développant, à proximité des lieux de travail et des logements, le besoin de recharge ultra-rapide ne sera pas si important que l'on a pu le penser par le passé – ce qui est souhaitable, car trop de bornes ultra-rapides pourraient créer des tensions sur le réseau.

N'oublions pas non plus l'augmentation de l'autonomie des batteries, qui est peut-être progressive mais bien réelle et qui devrait aussi permettre d'apaiser les craintes légitimes sur la question de la recharge. *A contrario*, le véhicule pourrait devenir un lieu de stockage de l'énergie !

**M. Jean-François Carencio, président de la Commission de régulation de l'énergie (CRE).** – Je crois qu'il est important de rappeler que le prix des énergies renouvelables est lié à la composition globale du bouquet énergétique français.

Ce qu'on appelle la conception du marché ou *market design* demeure pour moi sources d'interrogations. Le fonctionnement des bourses peut être erratique : quand le prix de l'électricité est négatif pendant plusieurs jours, par exemple parce que l'Allemagne produit massivement de l'électricité subventionnée, les choses peuvent être compliquées à gérer. La réflexion sur le *market design* doit être étroitement liée aux grands choix politiques en matière de mix énergétique. Mais il est vrai qu'il s'agit d'un sujet sur lequel il n'existe pas aujourd'hui de véritable consensus.

S'agissant des recours, la plupart des requérants sont mécontents des décisions de la CRE, parce qu'ils souhaitent payer moins ou gagner plus, ce qui entraîne un nombre élevé de recours, devant le juge judiciaire ou administratif.

Au final, l'ensemble des dossiers aboutit devant les juridictions européennes ou le Conseil constitutionnel. Sur un dossier comme celui du commissionnement, toutes les juridictions, françaises et européennes, sont saisies, à un stade ou un autre. Je pense, en réalité, que le domaine de l'énergie est l'un des plus rentables pour les avocats français.

Le deuxième type de recours est celui des contentieux de masse. Nous avons un recours relatif à l'analyse que nous faisons des certificats d'origine verte et le contentieux relatif à la contribution au service public de l'électricité dit « CSPE », qui a entraîné plus de 50 000 recours, au motif que cette contribution serait contraire à la Constitution et constituerait une aide d'État incompatible avec la directive européenne relative aux droits d'accises.

Si nous perdions dans ce litige, cela entraînerait un surcoût de 30 milliards d'euros pour notre pays. Ces recours sont introduits de manière groupée par les grandes surfaces.

La décision de la Cour justice de l'Union européenne est attendue avant la fin de l'année, puis le Conseil d'État se prononcera. Je prends l'engagement devant vous que la CRE utilisera tous les recours à sa disposition pour défendre la France dans ce dossier.

Sur l'hydrogène, l'Allemagne avait développé des petits modules de production mais ils n'ont pas trouvé leur modèle économique. La France développe à Fos-Cavaou des prototypes de production d'hydrogène dits Jupiter, que la CRE a accepté de payer sur les réseaux. Ce projet semble relativement porteur et nous allons étudier son évolution.

Sur les bornes électriques, nous plaçons pour que toutes les bornes de recharge soient intelligentes. C'est simple à faire et nous allons essayer de l'imposer outre-mer. Il faut parfois convaincre les élus locaux, mais je pense qu'il y a des initiatives à prendre.

Concernant le stockage du gaz, nous avons dépassé le filet de sécurité. La réforme a donc fonctionné. Nous avons démontré, relativement rapidement, que nous savions fournir une réponse à des problèmes de sécurité d'approvisionnement sans mécontenter les producteurs ou les fournisseurs, puisque nous n'avons pas reçus de recours sur cette question.

**M. Fabrice Boissier, directeur général délégué de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).** – Je renvoie à une étude faite par l'ADEME sur les énergies renouvelables électriques et la chaleur. Une chaudière biomasse fonctionne environ 3 000 heures par an, à peu près autant d'heures qu'une éolienne.

Pour compléter sur les infrastructures de recharge pour véhicules électriques (IRVE), nos appels à projets comportaient une part possible de recharge rapide, inférieure à 10 %.

**M. Jean-Louis Bal, président du Syndicat des énergies renouvelables.** – Les énergies intermittentes représentent actuellement 6 % du mix énergétique. À ce niveau de pénétration, il n'y a pas de réel problème de livraison. En revanche, et le rapport le souligne, l'intégration d'une part plus importante d'énergies renouvelables va entraîner des coûts supplémentaires pour la gestion du réseau et cet impact devra faire l'objet d'un chiffrage.

Concernant les filières industrielles, on peut mentionner la méthanisation qui, sans constituer encore une filière industrielle à proprement parler, représente un marché en cours de structuration.

De la même façon, pour le photovoltaïque, nous avons désormais une bonne visibilité grâce à la programmation des appels d'offres, et le critère environnemental peut permettre le développement de filières françaises.

Laurent Michel a rappelé que nos entreprises sont également exportatrices, davantage en matière d'ingénierie que d'équipements. Nous avons mis au point avec l'ADEME un site internet qui répertorie les entreprises et projets français qui s'exportent : aujourd'hui nous avons listé une centaine d'installations qui sont en fonctionnement et qui ont généré près de 3 000 emplois, répartis dans le monde entier.

En ce qui concerne le chiffre de 38 milliards d'euros pour le soutien au photovoltaïque, je souhaiterais souligner qu'il s'agit d'un montant associé à des technologies du passé. À l'avenir, les nouvelles technologies soutenues seront moins coûteuses.

**Catherine de Kersauson, présidente de la deuxième chambre de la Cour des comptes.** – Je voudrais d'abord vous remercier pour l'accueil que votre commission a réservé à notre rapport et me réjouir que ces constats, ces orientations et recommandations suscitent, dans leur ensemble, l'adhésion des acteurs. Je pense que cela résulte notamment de la procédure contradictoire que nous avons menée avec chacun d'entre eux et qui nous a permis de prendre en compte leur point de vue.

De notre point de vue, l'actualisation prochaine de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) doit être l'outil privilégié de mise en œuvre de certaines des recommandations de la Cour. Il faut définir, à l'occasion de sa révision de 2018, une stratégie

énergétique cohérente entre les objectifs de production d'énergie renouvelables électriques et l'objectif de réduction de la part de l'énergie nucléaire dans le mix énergétique français. C'est une préoccupation que plusieurs d'entre vous ont exprimée et c'est la première de nos orientations.

Il convient de clarifier les objectifs industriels français associés au développement futur des ENR : j'ai cru comprendre que c'était, là aussi, une préoccupation de nombre d'entre vous.

Comme je l'ai déjà dit, le Premier ministre a répondu favorablement à notre proposition de créer une instance de pilotage de la politique énergétique, dans la mesure où il s'agirait d'un comité qui viendrait en remplacement d'instances existantes. Il serait chargé d'éclairer les choix gouvernementaux relatifs à l'avenir de la politique de l'énergie. Placé auprès du Premier ministre, il pourrait rassembler les agences publiques comme les instances privées, les industriels mais aussi les collectivités territoriales qui, comme vous l'avez indiqué, sont parties prenantes dans le développement des énergies renouvelables.

Une des questions posées était celle du prix de l'électricité : il s'agit en effet, pour l'heure, d'une grande inconnue. Le sujet implique, pour être traité, une expertise partagée et il pourrait être abordé dans le cadre de cette instance de concertation dont nous appelons de nos vœux la création.

Je terminerai sur la deuxième orientation qui a beaucoup intéressé, ainsi que je l'ai constaté, votre commission des finances : il faut mieux associer le Parlement à la définition des objectifs de développement des ENR et des volumes financiers de soutien à ces énergies.

Nous avons bien noté la proposition qui a été présentée par le directeur général de l'énergie et du climat. Elle va dans le bon sens.

Sur ce point, notre vision des choses devrait être précisée dans le cadre de la note d'exécution budgétaire 2017 relative au compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » : nous définirons les modalités de mise en œuvre d'un mécanisme d'autorisation d'engagement adapté au soutien aux énergies électriques afin que le Parlement puisse approuver tous les ans le volume d'engagement de soutien aux nouvelles installations de production d'électricité renouvelable.

La mise en œuvre de cette recommandation nécessitera un travail d'instruction préalable, mais la Cour considère que le mécanisme des autorisations d'engagement affectées non engagées pourrait être une réponse à cette problématique.

*La commission autorise la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte rendu de la présente réunion en annexe à un rapport d'information de M. Jean-François Husson.*

*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.*

**Mardi 15 mai 2018**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 10.*

**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 numérique – Examen du rapport et du texte de la commission**

**M. Vincent Éblé, président.** – Notre commission avait adopté le 18 avril dernier, sur le rapport du rapporteur général Albéric de Montgolfier, une proposition de résolution européenne sur deux propositions de directives, la première établissant les règles d'imposition des sociétés ayant une présence numérique significative, la seconde concernant le système commun de taxe sur les services numériques applicable aux produits tirés de la fourniture de certains services numériques.

Aucun amendement n'a été déposé sur cette proposition de résolution et il revient à la commission, en application de l'article 73 *quinquies*, alinéa 2 du règlement du Sénat, de statuer définitivement.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je vous ai présenté, le 18 avril dernier, mon analyse sur ces deux textes, ainsi qu'une proposition de résolution européenne, comme le permet l'article 88-4 de la Constitution. À l'expiration du délai de dépôt, le 2 mai, aucun amendement n'avait été déposé. Je vous proposerai donc d'adopter définitivement la proposition de résolution telle qu'adoptée le 18 avril.

L'initiative de la Commission européenne, très fortement poussée par quatre États membres – la France, l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne –, mérite d'être saluée car il s'agit de la première véritable réponse concrète à un problème sur lequel notre commission travaille depuis de nombreuses années : le faible niveau d'imposition des bénéficiaires des multinationales du numérique, communément appelées « GAFA », alors même que celles-ci réalisent au sein de l'Union européenne une part significative de leur chiffre d'affaires.

D'après une étude de la Commission européenne, le taux effectif moyen d'imposition des entreprises du numérique est de 9,5 %, contre 23,2 % pour les entreprises traditionnelles. Cette divergence s'explique par l'inadaptation des règles actuelles de la fiscalité internationale, fondées sur la présence physique dans l'État d'imposition, aux spécificités de l'économie numérique.

Les propositions de la Commission européenne permettent notamment d'éviter l'adoption de mesures unilatérales et hétérogènes par les États membres, dont l'efficacité serait *in fine* plus que limitée.

Dans un esprit de pragmatisme, la Commission européenne propose, comme pour le projet d'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (Accis), de procéder en deux temps.

D'abord, une réforme de fond des règles d'imposition des bénéficiaires des sociétés : c'est la directive COM 147 consistant à compléter la notion d'établissement stable, qui permet d'imposer une entreprise sur un territoire donné, par un critère de « présence numérique significative ». Cette présence serait caractérisée dès lors que l'un de ces trois seuils serait dépassé : 7 millions d'euros de chiffre d'affaires issu des activités numériques dans l'État concerné ; 100 000 utilisateurs ; 3 000 contrats commerciaux. Le dépassement de l'un de ces seuils suffirait ainsi à caractériser un « établissement stable virtuel ».

Ensuite, et dans l'attente de cette réforme de fond, une solution de court terme, celle de la directive COM 148, consiste en la création d'une taxe sur les services numériques (TSN), assise sur le chiffre d'affaires tiré de certaines activités numériques échappant jusqu'à présent très largement à l'impôt. Cela vise des activités dont une grande partie de la valeur est liée à la contribution des utilisateurs, c'est-à-dire la publicité en ligne – 100 milliards d'euros de chiffre d'affaires pour *Google* –, l'intermédiation telle que la pratique, par exemple, *Amazon Marketplace*, et enfin la vente des données bien souvent générées à titre gratuit par les utilisateurs. Seules seraient concernées par cette nouvelle taxe les sociétés réalisant 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 trois activités numériques imposables susmentionnées. Le taux de cette taxe serait fixé à 3 % du chiffre d'affaires.

Il faut saluer le caractère audacieux et novateur des propositions de la Commission européenne. Toutefois, leur adoption semble loin d'être acquise à ce stade.

Ainsi la solution de long terme de la directive COM 147 aura des difficultés à aboutir dans un futur proche, compte tenu de la règle de l'unanimité qui prévaut au sein de l'Union européenne en matière fiscale. De plus, elle n'a de sens que si elle est mise en œuvre au niveau international ; or les négociations à l'OCDE sont aujourd'hui bloquées, compte tenu des implications majeures sur la répartition des droits d'imposer entre les États.

Dans l'attente de cette solution de long terme, et même si la taxation du chiffre d'affaires est « aveugle » – puisqu'elle frappe à la fois les entreprises profitables et les autres –, la création d'une taxe sur les services numériques semble être la moins mauvaise des solutions possibles à ce stade.

Il convient donc de soutenir la position du Gouvernement français, qui est déterminé à faire voter la création de cette taxe alors que la dernière réunion Ecofin, les 27 et 28 avril derniers, a été marquée par des dissensions sur ce sujet.

Si cette taxe apparaît pleinement justifiée dans son principe, je souhaite interpeller le Gouvernement sur un certain nombre de points qui me semblent problématiques.

Tout d'abord, cette taxe ne concerne ni la vente en ligne de biens matériels – il faudrait, par ailleurs, réfléchir à la possibilité de taxer les entrepôts d'*Amazon* – ni la fourniture de services numériques, notamment par abonnement : ce qui est présenté comme une taxe « GAFA » est surtout une taxe « GF », pour *Google* et *Facebook*. Des sociétés comme *Netflix*, *Spotify* ou encore *Deezer*, avec leurs millions d'abonnés, échapperaient à la taxe.

Plus préoccupant, cette nouvelle taxe toucherait des entreprises qui paient d'ores et déjà leur juste part de l'impôt sur les sociétés en France ou en Europe, là où la valeur est

créée. Parmi les entreprises potentiellement concernées par cette taxe figureraient *Criteo*, pépite française spécialisée dans le ciblage publicitaire, *AccorHotels*, dont une partie de l'activité relève maintenant de l'intermédiation, le groupe *Orange* ou encore *Solocal*, nouveau nom du groupe *Pages Jaunes*. Des plateformes françaises comme *Leboncoin* ou *Dailymotion* atteindraient presque les seuils.

Ces entreprises, dont nous avons entendu certains des représentants, paient leur impôt sur les sociétés en France et dans les pays où elles ont une activité. Leur imposer une taxe de 3 % sur le chiffre d'affaires en plus de l'impôt sur les sociétés reviendrait à leur infliger une double peine.

Certes, la proposition de directive permet aux États membres de rendre la taxe sur les services numériques déductible de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, au même titre que toute autre charge déductible. C'est la moindre des choses ! Mais une déductibilité en charge ne neutralise pas la double imposition.

La solution idéale consisterait à rendre cette taxe déductible du montant de l'impôt sur les sociétés lui-même, sous la forme d'une réduction d'impôt. Ainsi, cette taxe temporaire ne pèserait que sur les grandes entreprises numériques qui échappent aujourd'hui à l'impôt sur les bénéfices, mais serait neutre pour celles qui le paient déjà.

Cette possibilité n'est pas prévue dans la proposition de directive, au motif qu'une déductibilité de l'impôt sur les sociétés se heurterait aux conventions fiscales internationales. Néanmoins, les analyses que nous avons conduites, qui figurent dans le rapport, montrent que le fait que les conventions fiscales priment sur les directives dans les relations avec les États tiers n'interdit en rien de prévoir une déductibilité pleine et entière de l'impôt sur les sociétés au sein de l'Union européenne. Or une application à cette échelle suffirait à couvrir la grande majorité des cas, puisque les entreprises en question sont presque toutes établies dans l'Union européenne – fût-ce en Irlande ou au Luxembourg.

Par conséquent, la proposition de résolution que nous avons adoptée demande que la taxe sur les services numériques soit rendue déductible de l'impôt sur les sociétés, sous la forme d'une réduction d'impôt. Elle serait alors conforme à son esprit : taxer les bénéfices là où la valeur est créée, mais ne pas s'ajouter à l'impôt existant lorsqu'il est déjà payé, conformément à l'engagement du Président de la République de ne pas créer d'impôt nouveau.

Alternativement, la proposition de résolution suggère d'explorer d'autres pistes permettant d'aboutir au même résultat, par exemple une forme de « super-déduction » en tant que charge.

En conclusion, le sens de cette proposition de résolution européenne est de soutenir l'initiative de la Commission européenne et la position de la France au sein du Conseil, tout en maintenant notre détermination à aboutir à un mécanisme évitant toute double imposition d'un même revenu, à la fois au titre de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur le chiffre d'affaires.

Je vous propose donc de confirmer l'adoption de la proposition de résolution européenne présentée le 18 avril dernier.

**M. Éric Bocquet.** – On ne peut que soutenir cette proposition de résolution européenne, sans se faire d'illusions sur les propositions de directives cependant. L'un des principaux obstacles, vous l'avez mentionné, est la règle de l'unanimité en matière fiscale. Quels arguments trouvera la France pour convaincre l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas ou Malte, dans un contexte de concurrence fiscale aggravée par les choix récents du président Donald Trump ?

**M. Claude Raynal.** – Il était normal que notre commission se saisisse de ce sujet sur lequel elle travaille depuis plusieurs années. Cette proposition de résolution est une bonne initiative : elle envoie un signal de soutien au Gouvernement français dans son action au niveau européen. Certains détails, cependant, sont discutables : la disposition de la directive consistant à déduire la taxe sur les services numériques de l'assiette de l'impôt ne me paraît pas si mauvaise. Une déduction d'impôt directe sera neutre si le produit de la taxe est perçu par l'État français ; mais s'il est affecté aux ressources propres de l'Union européenne, elle représentera une perte au niveau national.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'article 6 de la proposition de directive COM 148 précise bien que « la TSN est exigible dans un État membre sur la part des produits imposables générés par un assujéti ». Il n'y a par conséquent pas d'ambiguïté à ce stade, mais je suis d'accord avec vous sur la nécessité d'être vigilant sur ce sujet.

**M. Julien Bargeton.** – Je me félicite de cette initiative de la Commission européenne, en espérant qu'elle prospère. Mais il n'est pas toujours nécessaire d'espérer pour entreprendre... Je salue aussi le soutien de notre commission au Gouvernement.

La proposition formulée par le rapporteur général de déduction de la TSN de l'impôt sur les sociétés lui-même me semble difficile à mettre en place. En effet, une réduction d'impôt ferait basculer la TSN dans la catégorie des impositions sur le revenu. Les entreprises soumises à une convention fiscale – celles-ci prévalant, comme le rapporteur général l'a appelé, sur les directives – pourraient ainsi sortir du champ de la taxe.

Autre inconvénient, ce mécanisme réduira le produit de l'impôt sur les sociétés perçu en France au titre d'une taxe versée à un autre État membre, pour les activités exercées dans cet État.

Il convient donc d'être prudent, mais je comprends parfaitement la volonté d'éviter la double imposition. N'affaiblissons pas, par une complexification des modalités, le soutien à cette initiative.

**M. Alain Joyandet.** – Je suis également très prudent sur ce texte, concernant notamment les sociétés qui seraient redevables de cette taxe. Les entreprises qui ont affaibli le commerce physique en France et y ont fait perdre des recettes fiscales, comme *Amazon*, que nous avons pourtant subventionnée pour qu'elle s'installe sur notre territoire, ne seraient pas touchées par la future taxe. Un groupe comme *Orange* pourrait y être assujéti. *Amazon*, qui a causé un tort considérable à l'ensemble de la distribution française, y échapperait ! En l'état, je ne vois pas de raisons de voter ce texte.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – On peut en effet s'interroger sur le périmètre de la TSN. La vente directe pratiquée par *Amazon* échapperait à cette taxe. Il faut cependant souligner que la distinction entre vente en ligne et vente physique est de moins en moins nette. Auprès de *Darty* ou de la *Fnac*, qui réalisent aussi bien des ventes en ligne

que des ventes en magasin, il est possible de commander en ligne pour un retrait en magasin, ou au contraire d'acheter un produit en magasin pour une livraison à domicile. De plus, l'activité d'*Amazon Marketplace* – l'intermédiation entre vendeurs et acheteurs – serait, elle, dans le champ de la taxe.

Il est plus difficile de comprendre que *Netflix* ou *Spotify*, qui vendent des services en ligne et n'ont aucun besoin d'implantation physique, échappent aussi complètement à la TSN. Lors des auditions, il nous a notamment été répondu que ces entreprises sont soumises à la TVA, mais il ne s'agit pas du même impôt.

L'objectif de taxer les entreprises du numérique qui ne paient pas d'impôt sur les bénéfices en Europe sans alourdir la fiscalité de celles qui le paient est, je le crois, largement partagé au sein de notre commission. Le sujet est complexe. Je rappelle cependant que la déduction d'impôt ne serait possible que dans les États où l'impôt sur les sociétés est dû, indépendamment des conventions internationales.

Quant à la « super-pondération » en charges déductibles que je propose, c'est un dispositif novateur mais elle n'est pas différente, dans son principe, du suramortissement prévu par la loi Macron. J'ai cherché à rendre la taxe aussi neutre que possible pour les entreprises qui s'acquittent de leurs impôts en France.

**M. Marc Laménie.** – Combien d'entreprises seraient concernées par la TSN, et quelles seraient les recettes attendues pour l'État ?

**Mme Sophie Taillé-Polian.** – Je tiens à préciser que ce sont les utilisateurs finaux qui paient la TVA, et non les services par abonnement de vidéo ou de musique à la demande comme *Netflix* ! L'exonération de TSN au motif que la TVA est payée est intellectuellement contestable. La taxation de ces entreprises doit rester un objectif majeur, au vu de la place qu'elles tiennent dans notre vie et aussi de l'enjeu du financement de la création artistique.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – C'est en effet une explication partielle qui nous a été donnée.

Les premières estimations, embryonnaires, font état de 130 à 150 entreprises concernées par la taxe au niveau européen, dont une moitié sont américaines, avec une recette attendue de 5 milliards d'euros pour l'ensemble des États membres.

*La proposition de résolution européenne est adoptée sans modification.*

### **Proposition de loi renforçant l'efficacité des poursuites contre les auteurs d'infractions financières et supprimant le « verrou de Bercy » - Examen des amendements de séance**

**M. Vincent Éblé, président.** – La proposition de loi n'ayant pas été adoptée par notre commission lors de son examen le 18 avril, la discussion en séance publique portera sur le texte de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat. Un seul amendement ayant été déposé, je laisse la parole à Nathalie Goulet pour le présenter.

*Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>*

**Mme Nathalie Goulet.** – Mon amendement n° 1 reprend un amendement de notre collègue Éric Bocquet déjà adopté par le Sénat. Il lève partiellement le « verrou de Bercy » en prévoyant la possibilité pour l'autorité judiciaire d'engager des poursuites sans autorisation préalable de l'administration lorsque les faits sont apparus à l'occasion d'une enquête ou d'une instruction portant sur d'autres faits, et lorsque les faits ont été commis en bande organisée ou par le recours à diverses manœuvres. C'est un amendement subsidiaire à la suppression totale du verrou prévue par l'article 1<sup>er</sup>.

**M. Jérôme Bascher, rapporteur.** – Cet amendement a en effet été déposé en 2013 et adopté, alors, par la commission des lois mais rejeté par le Sénat. Il présente l'avantage de renforcer la transparence, alors que la proposition de loi impose un choix binaire : soit la conservation, soit la suppression du verrou.

L'amendement a également le mérite de poser les termes du débat que nous devons tenir lors de l'examen du projet de loi de lutte contre la fraude, mais il n'est pas compatible avec le texte lui-même. Retrait ou avis défavorable.

**Mme Sophie Taillé-Polian.** – Je remercie Nathalie Goulet d'avoir déposé cet amendement. La proposition de loi déposée par Marie-Pierre de la Gontrie a pour objet d'attirer l'attention, avant l'examen du projet de loi de lutte contre la fraude, sur les problèmes que pose le « verrou de Bercy » au regard de la séparation des pouvoirs et de l'égalité entre les contribuables.

Certes, l'amendement est en contradiction avec le texte, mais, sous la forme d'un article additionnel après l'article 1<sup>er</sup>, c'est une solution de repli intéressante qui reprend, par surcroît, un amendement déjà voté au Sénat. Notre commission pourrait travailler sur une position qui ferait ressortir le rôle de force de proposition du Sénat dans ce débat.

Le groupe socialiste et républicain défendra la proposition de loi, qui pose une question de principe, mais toute avancée sur la question du verrou est bienvenue.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – La proposition de loi et l'amendement ont le mérite d'ouvrir un débat qui devrait être tranché au moment de l'examen du projet de loi de lutte contre la fraude – et sur lequel le Sénat est saisi en premier. Pour le moment, le projet ne contient pas de dispositions relatives au « verrou de Bercy ».

J'avais constaté, lors de notre travail, avec Claude Raynal, sur la répression des délits boursiers, que les délais de traitement par la justice étaient particulièrement longs. Le sujet n'est pas prioritaire pour les juges face aux crimes de sang, aux faits de terrorisme ou aux violences aux personnes par exemple. La suppression du « verrou de Bercy » n'entraînera pas d'augmentation des effectifs des magistrats... Il y a donc un risque d'enlisement ; les avocats étireront les procédures à loisir.

Je ne prétends pas que le « verrou de Bercy » soit à l'heure actuelle un dispositif pleinement satisfaisant. Il est opaque, et il faudrait au moins que le législateur fixe les critères de tri entre les dossiers, aujourd'hui laissé au bon vouloir de l'administration. Mais la justice n'est pas assez armée pour traiter les contentieux de fraude fiscale. Il faut également garder à l'esprit l'efficacité des procédures, garantie de recettes pour l'État.

**M. Vincent Éblé, président.** – Les résultats des travaux de la mission d'information commune de l'Assemblée nationale sur les procédures de poursuite des infractions fiscales seront rendus publics la semaine prochaine.

**Mme Sophie Taillé-Polian.** – On nous oppose le manque d'efficacité de la justice et les priorités du contentieux. Nous ne prétendons pas que la suppression du « verrou de Bercy » soit l'alpha et l'oméga, mais plutôt que de la rejeter en bloc, améliorons la coopération entre les services fiscaux et la justice ! Le projet de loi présenté par Gérard Darmanin sera notamment l'occasion d'aborder la question des peines.

Prenons du recul et appuyons-nous sur les recherches en sciences sociales, qui ont mis en évidence un cercle vicieux : les délits financiers ne sont pas traités de façon prioritaire parce que les juges ne se sentent pas vraiment investis de cette mission, justement à cause de l'existence du « verrou de Bercy ».

**Mme Nathalie Goulet.** – Je maintiens mon amendement. Peut-être aurons-nous une bonne surprise ! Je me félicite déjà d'entendre que notre commission est prête à voir évoluer le « verrou de Bercy ».

**M. Éric Bocquet.** – Le groupe CRCE soutient la proposition de loi. Depuis plusieurs années que l'on envisage la suppression du « verrou de Bercy », les mêmes arguments sont avancés : il faut faire entrer des recettes, la justice n'a pas les moyens de traiter les contentieux... Donnons-les lui ! Le 18 mai 2016, notre commission entendait Éliane Houlette, qui dirige le Parquet national financier, déplorer que le nombre d'enquêteurs dont il dispose soit passé de 93 à la création du PNF, en 2013, à 81. L'égalité devant l'impôt est une question fondamentale. Je soutiendrai l'amendement de Nathalie Goulet.

**M. Claude Raynal.** – L'objet de la proposition de loi était d'ouvrir un débat préparatoire à la présentation du projet de loi de lutte contre la fraude. Il serait dommage que nous en achevions l'examen sans proposition du Sénat. Ce texte a été présenté non dans un esprit dogmatique, mais pour contribuer à la définition d'un point d'équilibre sur la question. J'aurais souhaité, monsieur le rapporteur, que vous ayez cela à l'esprit.

**M. Vincent Delahaye.** – Je partage l'avis de Claude Raynal : il faudrait que nous parvenions à formuler une proposition sur ce serpent de mer qu'est le « verrou de Bercy ». L'amendement de Nathalie Goulet est une solution de repli qui me paraît satisfaisante, en attendant les discussions ultérieures.

**M. Jérôme Bascher, rapporteur.** – Éric Bocquet, il est rare qu'un dirigeant d'un organisme récemment créé ne demande pas de moyens ou de missions supplémentaires... Ce n'est pas au Parquet national financier d'en décider, mais au législateur.

En réponse aux autres intervenants, j'ai formulé plusieurs propositions dans mon rapport. Je propose ainsi que les représentants du Sénat à la commission des infractions financières (CIF) soient désignés conjointement par le président et le rapporteur général de la commission des finances – gage de pluralisme. Je suggère aussi que les parlementaires soient dotés de pouvoirs de contrôle et de consultation des dossiers que l'administration fiscale ne transmet pas à la CIF. Je ferai d'autres propositions lors de l'examen du texte en séance publique.

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

## Nominations de rapporteurs

*M. Albéric de Montgolfier est nommé rapporteur sur le projet de loi n° 385 (2017-2018) relatif à la lutte contre la fraude.*

*Mme Christine Lavarde est nommée rapporteur sur la proposition de loi n° 343 (2017-2018) de MM. Claude Nougein, Michel Vaspart et plusieurs de leurs collègues, visant à moderniser la transmission d'entreprise.*

### **Proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs – Demande de saisine et nomination d'un rapporteur pour avis**

*La commission demande à se saisir pour avis de la proposition de loi n° 460 (2017-2018) de MM. Rémy Pointereau, Martial Bourquin et plusieurs de leurs collègues, portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs et nomme M. Arnaud Bazin rapporteur pour avis.*

*La réunion est close à 10 h 05.*

- Présidence de M. Philippe Dominati, vice-président -

*La réunion est ouverte à 14 h 30.*

### **Application des lois - Communication de M. Philippe Dominati**

**M. Philippe Dominati, président, rapporteur.** – Comme chaque année, notre commission contrôle l'application des lois qu'elle a examinées au fond au cours de la session précédente, c'est-à-dire des lois promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2016 et le 30 septembre 2017. Les statistiques sont arrêtées au 31 mars 2018.

Notre collègue Valérie Létard, présidente de la délégation du Bureau du Sénat chargée du travail parlementaire, devrait présenter à la conférence des Présidents une synthèse des analyses des différentes commissions ; un débat sur le bilan de l'application des lois se tiendra en salle Clemenceau le 5 juin prochain. Notre collègue Vincent Delahaye a également entamé, en sa qualité de vice-président, le recensement des lois inappliquées ou inapplicables sur le fondement notamment de l'absence de mesures d'application.

Pour ce qui concerne la commission des finances, le taux de mise en application des lois promulguées durant la session 2016-2017 atteint 83 %. Il est supérieur au taux de 76 % de la session précédente mais pour un nombre de mesures attendues inférieur - 82 mesures contre 114 mesures pour la session 2016-2017. Point positif, les délais se sont améliorés : alors que l'an passé, moins de 30 % des mesures d'application avaient été prises dans le délai de six mois prescrit par une circulaire du Premier ministre du 29 février 2008, cette année ce taux atteint plus de 65 %. Il est en très nette progression mais il n'est cependant pas exceptionnel, puisqu'il était par exemple de 75 % en 2012-2013.

Nos statistiques pour cette session portent sur l'application de la loi de finances pour 2017 et de la loi de finances rectificative pour 2016. En effet, la loi du 1<sup>er</sup> mars 2017 relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération

issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) ne nécessitait pas de mesure d'application. De même, la loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2016 est d'application directe. Les conventions fiscales et les traités internationaux ne sont pas pris en compte pour le contrôle de l'application des lois. Enfin, les dispositions pour lesquelles notre commission avait reçu des délégations au fond – comme par exemple, pour 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 » – font l'objet d'un suivi statistique par la commission délégante, à savoir la commission des lois.

Pour ce qui concerne l'application de la loi de finances pour 2017, l'article 60, introduisant le prélèvement à la source pour l'impôt sur le revenu, prévoyait à lui seul onze mesures d'application. L'ensemble de ces mesures ont été prises dans le délai de six mois suivant la promulgation. Toutefois, l'entrée en vigueur de ces dispositions a été reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2019 et de nouveaux aménagements ont été réalisés dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2017. Seules deux mesures prévues par la loi de finances pour 2017 n'ont pas encore été prises, l'une relative à l'extension de l'assiette de la taxe sur les transactions financières – devenue sans objet compte tenu de la suppression de cette extension dans la loi de finances pour 2018 – et l'autre relative à l'affectation de 2 % du produit brut du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) aux éco organismes agréés faute de mise en place de la filière « responsabilité élargie du producteur ».

Pour la loi de finances rectificative pour 2016, 31 mesures ont été prises, le taux d'application s'élevant à 72 %. Parmi les mesures toujours attendues figure le décret précisant les modalités selon lesquelles la déclaration automatique sécurisée (DAS) des revenus des utilisateurs des plateformes en ligne à l'administration fiscale est adressée annuellement par voie électronique : la mesure est prévue pour entrer en vigueur seulement en 2019 et ce sujet est repris, dans des termes légèrement différents, à l'article 4 du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude, ce qui montre pour le moins le souhait du Gouvernement de prendre du temps pour la mise en œuvre de cette mesure préconisée par notre commission des finances. Les trois décrets prévus pour créer la taxe due par les entreprises de transport aérien opérant sur l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle pour le financement du Charles de Gaulle-Express n'ont pas non plus été pris, la date de la perception de la contribution spéciale CDG-Express ne devant certes intervenir qu'à partir du 1<sup>er</sup> avril 2024.

Pour les deux lois pour lesquelles la commission des finances était intervenue avec des délégations au fond, à savoir la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique et 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 »), seules trois mesures d'application de cette loi n'ont pas été prises, dont l'une concernant la faculté pour les détenteurs de livret A et de livret de développement durable d'affecter une partie des intérêts sous forme de don à une entreprise solidaire. Envisagée en décembre 2016, la publication de ce décret n'est pas intervenue, ce qui rend inapplicable cette disposition et confirme l'analyse du rapporteur de notre commission, Albéric de Montgolfier, qui soulignait le manque de précision du dispositif proposé.

Dans l'ensemble, les textes réglementaires attendus ont été publiés et sont conformes à leur objet.

Un point important est également le suivi des ordonnances, particulièrement nombreuses dans le domaine financier. Cette année, nous avons contrôlé la publication des ordonnances prévues par la loi dite « Sapin 2 ». Au total, sur les treize ordonnances attendues,

douze ont été signées mais aucune n'a été ratifiée alors que onze projets de lois de ratification ont été déposés dont cinq au Sénat. Seule l'ordonnance du 9 août 2017 concernant les services de paiement dans le marché intérieur est à un stade avancé de ratification, puisque le projet de loi sera bientôt examiné en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale. La seule ordonnance qui n'a pas été prise concerne l'habilitation donnée au Gouvernement pour créer un code monétaire et financier spécifique à l'outre-mer. Cette demande d'habilitation semble n'avoir pas été suffisamment réfléchie puisque la Commission supérieure de la codification, dans un avis de juin 2017, a émis des réserves, souhaitant notamment que l'ordonnance soit circonscrite aux collectivités du Pacifique, ce qui ne correspond pas à l'habilitation. Depuis, le dossier semble ne pas avoir progressé.

Nous suivons également la remise des rapports au Parlement. Au cours de la période, quinze rapports ont été demandés et seulement sept ont été remis – dont deux de manière non officielle. Même si notre commission s'était montrée défavorable à plusieurs demandes de rapports, notamment lorsque les informations étaient disponibles dans des documents budgétaires – concernant par exemple l'aide au développement – il est regrettable de ne pas appliquer des dispositions votées définitivement. Par exemple, le rapport relatif à la suppression des taxes à faible rendement, prévu par l'article 83 de la loi de finances pour 2017, ne nous a pas été remis – alors même que ce sujet est un point de préoccupation récurrent.

Certains dispositifs des textes antérieurs à la session 2016-2017 ne sont toujours pas appliqués ; cela dure depuis plusieurs années. La plus ancienne disposition législative relevant de notre contrôle qui reste en attente de texte d'application est l'article 126 de la loi de finances pour 2011 relatif au régime juridique de déduction des redevances de concession de brevet. De même, quatre mesures d'application de la loi de finances pour 2012 n'ont toujours pas été prises, concernant par exemple le régime des redevances perçues à l'obtention de certificats sanitaires pour exporter des produits alimentaires d'origine non animale, ou encore le régime d'octroi des licences de vente du tabac dans les départements d'outre-mer. Dans ce dernier cas, l'absence de décret d'application s'explique par le report de la mesure à plusieurs reprises, y compris dans la dernière loi de finances rectificative pour 2017. Notre commission, à l'initiative du rapporteur général, avait adopté un amendement supprimant ces dispositions qui apparaissent comme des effets d'annonce, faute de volonté de les appliquer concrètement.

Parfois, des mesures d'application ne sont pas prises car la disposition législative a en quelque sorte anticipé sur la réalité : ainsi, la loi de finances rectificative pour 2011 a créé une redevance sur les gisements d'hydrocarbures en mer, et un décret devait fixer le taux pour calculer cette redevance. Mais aucune mesure d'application n'a été prise, faute d'exploitation de gisement d'hydrocarbures en mer. Les premières exploitations ne sont pas prévues avant 2020.

Comme l'année dernière, nous regrettons que la liste des États et territoires non coopératifs (ETNC) pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, qui doit en principe être actualisée chaque année, ne l'ait pas été depuis avril 2016 et l'affaire des « Panama Papers ». En revanche, les négociations se poursuivent au niveau européen pour élaborer une liste européenne.

De même, après plusieurs années de protestation sur le manque d'information du Parlement, et l'engagement de la secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, Mme Gény-Stephann en séance publique le 19 avril dernier, nous venons de

recevoir le « jaune » qui doit être annexé au projet de loi de finances de chaque année sur l'échange d'informations fiscales entre la France et ses partenaires... pour les années 2015 et 2016. C'est un premier pas de combler le retard accumulé, mais ces informations devront désormais nous être délivrées en temps utile pour être exploitées.

*La commission donne acte à M. Philippe Dominati de sa communication.*

### **Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense - Examen du rapport pour avis**

**M. Philippe Dominati, président.** – Nous examinons le rapport pour avis de Dominique de Legge sur le projet de loi adopté par l'Assemblée nationale en première lecture après engagement de la procédure accélérée, relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense. Nous avons entendu la ministre des armées, Florence Parly, le 3 avril dernier. Nous entendons maintenant les conclusions du rapporteur.

**M. Dominique de Legge, rapporteur.** – En présentant le projet de loi de programmation militaire (LPM) devant notre commission, la ministre le qualifiait de « loi de réparation et de préparation de l'avenir ». En employant le terme de réparation, la ministre établissait un bilan négatif des dernières années. Sans nous attarder sur le bilan de la dernière LPM, nous pouvons pointer que nos forces furent engagées au-delà de ce qui était initialement prévu avec des moyens revus encore à la baisse par rapport à la période précédente. Dès le départ, la LPM était déconnectée de la réalité opérationnelle et budgétaire. Deux chiffres suffisent à illustrer ce décalage, la provision de 450 millions d'euros pour les opérations extérieures (OPEX) alors que les dépenses s'élèvent à un montant compris entre 1,2 milliard d'euros et 1,4 milliard d'euros, et les fameuses recettes exceptionnelles, qu'il a fallu remplacer en grande partie par des recettes budgétaires. En a résulté une dégradation de notre capacité potentielle : difficulté à tenir le programme de renouvellement de nos matériels, usure prématurée et rapide des matériels existants avec une difficulté d'assumer le maintien en condition opérationnelle (MCO). Les infrastructures du quotidien, dégradées, ont été sacrifiées pour assurer l'accueil des nouveaux matériels avec les conséquences que l'on sait sur l'état du patrimoine immobilier du ministère. Enfin, il est difficile d'assumer la préparation de nos soldats qui, sur-mobilisés sur les différents théâtres extérieurs, n'ont pas toujours pu assumer la formation des plus jeunes.

En quoi cette nouvelle LPM répare-t-elle le passé et prépare-t-elle l'avenir ? La trajectoire financière est incertaine au-delà de 2023. Les crédits de la mission « Défense » progressent de 9,8 milliards d'euros, passant de 34,2 à 44 milliards d'euros entre 2018 et 2023. Cependant, l'effort important est renvoyé en 2023, lors d'un nouveau quinquennat et d'une nouvelle législature : la hausse des crédits devrait doubler après 2023, passant de + 1,7 milliard d'euros par an à + 3 milliards d'euros par an, mais les annuités 2024 et 2025 ne sont pas couvertes par le projet de loi. Au total, seuls 67 % des besoins identifiés, estimés à 295 milliards d'euros, sont couverts de manière ferme.

Par ailleurs, cette trajectoire demeure soumise à d'importants aléas. Les contrats opérationnels ne font pas l'objet de modifications substantielles par rapport à la précédente LPM. Nous avons engagé nos forces armées au-delà de ce qui était prévu sans en tirer les conséquences. Comme l'a rappelé le chef d'état-major des armées, le général Lecointre, nos

forces n'ont pas vocation à être engagées dans la durée, au niveau maximum, 24 heures sur 24. C'est comme pour un véhicule : si vous utilisez votre voiture au maximum de ses capacités, son usure s'accélère et les délais entre les révisions doivent être réduits. Les contrats opérationnels sont inchangés, alors qu'il n'y a pas une moindre menace d'agressions extérieures.

Deuxième aléa, la trajectoire est construite en euros courants, renvoyant à une actualisation en 2021. Enfin, l'équilibre de la trajectoire repose sur des hypothèses d'exportations concernant notamment le Rafale et l'avion de transport A400M.

Il convient cependant de noter que la sincérité budgétaire de cette trajectoire s'est significativement améliorée par rapport à la précédente LPM. La provision pour les OPEX passera ainsi de 650 millions d'euros en 2018 à 850 millions en 2019 puis 1,1 milliard d'euros en 2020.

À la différence de la précédente LPM, il n'y a plus de recettes exceptionnelles : la prévision est construite sur des crédits budgétaires uniquement – du moins nous le vérifierons au fil des budgets suivants. Enfin, les activités de soutien à l'exportation (Soutex) sont prises en compte.

Le présent projet de loi de programmation militaire répond en outre globalement aux besoins des armées. Les effectifs augmenteront de 6 000 postes, mais l'essentiel des créations sont renvoyées au quinquennat suivant. Par ailleurs, lancé par la ministre, le plan Famille, qui améliore les conditions du personnel, constitue un réel effort.

Les crédits d'équipement s'élèveront à 112,5 milliards d'euros sur la période 2019-2023, soit une moyenne annuelle de 22,5 milliards d'euros, contre 18,3 milliards d'euros en 2018 – soulignons également cet effort. Ils permettront la livraison anticipée de certains équipements, à l'instar du programme Scorpion pour l'armée de terre, ainsi que l'augmentation des cibles prévues dans la précédente programmation, de l'avion de ravitaillement MRTT et de patrouilleurs notamment.

Par ailleurs, une part importante de ces crédits, 22 %, sera consacrée au renouvellement et à la modernisation de la dissuasion nucléaire, et 33 % aux programmes à effet majeur. Quelque 22 milliards d'euros seront consacrés à l'entretien programmé des matériels, soit un montant annuel moyen s'élevant à 4,4 milliards d'euros – un milliard d'euros de plus que dans la précédente LPM. Ces crédits financeront la régénération des matériels, durement éprouvés ces dernières années.

Les crédits consacrés aux infrastructures s'élèveront quant à eux à 7,3 milliards d'euros. Compte tenu de l'importance des besoins, cet effort ne permettra que de stopper globalement la dégradation du parc et non d'en améliorer l'état.

S'agissant de l'innovation, les crédits en faveur des études amont seront portés à un milliard d'euros par an à compter de 2022, contre 730 millions d'euros dans le cadre de la précédente LPM. Ils seront complétés par une enveloppe de 1,8 milliard d'euros par an consacrés à la conception des programmes d'armement majeurs, successeurs du porte-avions *Charles de Gaulle*, du char *Leclerc* et le système de combat aérien futur.

Au total, je retiens de ce projet de loi une plus grande sincérité, l'augmentation relativement significative des crédits, même si je regrette que la marche la plus importante ne

soit franchie qu'en 2023. Nous devons veiller à la bonne application de cette LPM et lors de la clause de revoyure de 2021, il conviendra de préciser la trajectoire budgétaire jusqu'en 2025.

Cette loi répare le passé dans la mesure où nous ne mobiliserons pas le maximum de nos moyens et prépare l'avenir, sous réserve de la concrétisation des engagements au-delà de 2022... Je vous propose donc d'émettre un avis favorable à son adoption, sous réserve de l'adoption des amendements que je vous présenterai.

**M. Jean-François Rapin.** – S'agissant des OPEX, la situation internationale change terriblement. Quelle capacité avons-nous à mener d'autres OPEX ? Faudra-t-il abandonner certains théâtres d'opérations actuels ? Est-on en mesure de défendre notre pays ?

**M. Michel Canévet.** – Merci pour votre exposé qui montre l'effort financier important pour la défense. La trajectoire financière intègre-t-elle des crédits pour faire face à des besoins supplémentaires, comme le service national ? Une partie pourrait relever du ministère des armées.

La modernisation des casernes de gendarmerie relève-t-elle du budget du ministère des armées ou de celui de l'intérieur, et des crédits spécifiques sont-ils prévus ? Plus globalement, les moyens sont-ils suffisants pour répondre aux besoins réels de modernisation des immeubles militaires ? J'ai cru percevoir quelques doutes dans le discours du rapporteur...

**M. Marc Laménie.** – Merci pour ces informations sur un dossier sensible et un des plus importants financièrement. Le patrimoine immobilier des armées rassemble des surfaces importantes de bâtiments relativement récents. La disparition de régiments aboutit à la fermeture de casernes, dont certaines sont reprises par les collectivités territoriales. Tout n'a pas été vendu – ou parfois à l'euro symbolique. Certes, ces bâtiments génèrent un coût d'entretien. Je peux vous donner quelques exemples dans les Ardennes de tels sites militaires. Quelles sont les prévisions inscrites dans la LPM à ce titre ?

Par ailleurs, pourriez-vous nous indiquer quelles sont les perspectives de la réserve militaire et de la Journée défense et citoyenneté (JDC) ? La LPM en dit-elle davantage sur leur devenir ? Enfin, quelles sont les perspectives d'évolution des effectifs des militaires de l'opération Sentinelle ?

**M. Bernard Delcros.** – Pouvez-vous expliquer le lien établi entre le graphique de la page 2 de votre présentation et le fait qu'une grande partie des besoins ne seraient pas couverts de manière ferme ?

**M. Pascal Savoldelli.** – L'article 2 du projet de loi prévoit de porter l'effort national de défense à hauteur de 2 % du PIB d'ici 2025, mais il n'y a là aucune nouveauté : cet engagement a été pris en 2014 lors d'un sommet de l'OTAN au Pays-de-Galles. Cela montre la limite de notre indépendance s'agissant du cadrage financier.

Je suis d'accord avec le rapporteur sur les OPEX : c'est le rôle de la France, il en va de notre place politique. Le groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste proposera des amendements.

Le Parlement a un pouvoir de contrôle : nous devons être collégalement informés des conséquences de la privatisation d'activités de défense sur le renseignement et le

numérique. Celle-ci est-elle le gage d'une meilleure sécurité publique et d'une plus grande souveraineté ? Nous en débattons en séance publique car cela dépasse le cadre de la commission des finances. Si cela aboutit à plus de fiabilité, je pourrais faire évoluer mon point de vue...

**M. Claude Raynal.** – Cette LPM est dans la droite ligne de la précédente et des propositions et du travail réalisés par le ministre Jean-Yves Le Drian, dont l'action et le combat au sein du gouvernement précédent pour obtenir des crédits supplémentaires pour la défense étaient la traduction claire de sa volonté d'avancer. Dans une période où la croissance économique autorise une augmentation significative des dépenses de défense, cela va dans le bon sens. Il est absolument nécessaire que nos armées disposent d'un matériel performant et d'une qualité de vie correcte.

Le groupe socialiste et républicain votera ce projet de loi, avec une réserve – qui ne tient pas au rapport : la plus grande partie de l'effort budgétaire portera sur le mandat présidentiel et législatif suivant. Nous nous inquiétons toujours lorsqu'un effort est prévu tardivement dans une loi de programmation... Nous ne savons pas quelle sera alors la croissance économique. Le rapporteur l'a relevé : ce sont des lois programmatiques... sans nécessairement de traductions budgétaires.

**M. Dominique de Legge, rapporteur.** – Pour répondre à Jean-François Rapin et Pascal Savoldelli, l'objectif de cette LPM, comme de la précédente, n'est pas d'engager l'intégralité de nos forces 24 heures sur 24. Mais le problème est l'écart entre une sur-activité et un niveau de crédits insuffisant. L'une des faiblesses de cette LPM est que le Gouvernement n'a pas revu les hypothèses d'engagement de nos armées à la hausse pour ne pas en tirer de conséquences financières... Si nous maintenons le niveau d'activité actuel, nous aurons toutes les peines du monde à régénérer nos armées.

Je confirme à Michel Canévet, qu'aucune provision n'est prévue dans la LPM pour le service national. La ministre nous a clairement affirmé que les armées pourraient participer à son financement, mais uniquement sur des moyens nouveaux. Nous y serons vigilants. Nos collègues de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées déposeront un amendement sur ce sujet, qui n'aura cependant pas de réelle portée normative.

Même si les gendarmes restent sous statut militaire, les crédits relatifs à l'immobilier de la gendarmerie dépendent du ministère de l'intérieur ; rien n'est donc prévu dans la LPM pour les casernes de gendarmerie. Le plan « Famille » prévoit par conséquent une amélioration de l'hébergement des militaires des armées de terre, de l'air et de la marine, mais pas de la gendarmerie.

Pour répondre à Marc Laménie, 500 millions d'euros de recettes issues de cessions immobilières sont prévus dans la LPM – si les ventes se réalisent – et resteront au budget des armées, sous réserve de l'adoption de l'amendement COM-124.

Je partage l'analyse de Pascal Savoldelli, les 2 % du PIB sont un indicateur. Ils peuvent être un objectif, mais si la croissance est en berne, faudra-t-il alors réduire notre effort en faveur des armées ? Cet indicateur mesure l'effort des pays de l'OTAN mais n'a pas d'autre valeur.

Pour répondre à Claude Raynal, les moyens augmentent dans cette LPM, mais si l'effort facial est de 1,7 milliard d'euros par an jusqu'en 2022, l'effort réel est d'1,2 à 1,4 milliard d'euros : il faut en effet déduire l'augmentation de la provision OPEX. Cet effort a en effet été amorcé dans la dernière période de la LPM précédente, mais parce que nous n'avions pas le choix, il fallait abonder les crédits pour entretenir le matériel...

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 2*

#### *Rapport annexé*

**M. Dominique de Legge, rapporteur.** – L'amendement COM-121 porte sur les « liasses », à savoir la documentation technique et certains droits de propriété intellectuelle. Le Service industriel de l'aéronautique (SIAé) ne possède pas un certain nombre de ces documents. Cela revient à acheter une voiture sans que le garagiste dispose du mode d'emploi : elle ne peut pas être réparée. C'est le cas pour certains hélicoptères et l'A400M. Nous pouvons tolérer un délai d'acquisition de ces liasses, mais il faut pouvoir assurer la maintenance de ces aéronefs de manière autonome. Mon amendement rajoute à l'alinéa 173 du rapport annexé : « Afin de conforter les moyens du SIAé et d'assurer son autonomie vis-à-vis des industriels, l'acquisition des "liasses" sera systématisée. » Il en va de la capacité d'intervention de notre propre service.

*L'amendement COM-121 est adopté.*

### *Article 5*

**M. Dominique de Legge, rapporteur.** – L'amendement COM-122 exclut du calcul des effectifs globaux de la défense les effectifs du SIAé. Pour des objectifs opérationnels ou politiques, on peut envisager de confier une part plus importante de la maintenance aux industriels privés ; mais il est tout aussi légitime de vouloir que les armées soient plus autonomes... Mon amendement permet d'assurer cette souplesse de fonctionnement.

*L'amendement COM-122 est adopté.*

### *Article 10 bis (nouveau)*

**M. Dominique de Legge, rapporteur.** – L'article 10 *bis* prévoit que les entreprises de moins de 200 salariés peuvent refuser le doublement des jours d'absence des réservistes de cinq à dix jours. L'amendement COM-123 améliore les relations entre les employeurs de réservistes et le ministère des armées et propose de porter ce seuil à 250 salariés, qui correspond aux entreprises de taille intermédiaire (ETI). C'est une mesure de simplification.

**Mme Sylvie Vermeillet.** – Pourquoi ce seuil n'avait-il pas été retenu précédemment ?

**M. Dominique de Legge, rapporteur.** – Cet article a été introduit par un amendement à l'Assemblée nationale, mais le chiffre de 200 est peut-être une erreur...

*L'amendement COM-123 est adopté.*

*Article additionnel après l'article 28*

**M. Dominique de Legge, rapporteur.** – Mon amendement COM-124 vise à supprimer la décote prévue par la loi Duflot pour les cessions d'immeubles du ministère des armées. Lorsque l'État vend son patrimoine à des collectivités territoriales pour construire des logements sociaux, une décote pouvant atteindre 100 % de la valeur du bien peut s'appliquer. Je ne suis pas favorable au fait de financer deux politiques différentes, celle du logement et celle de la défense, avec une même enveloppe. Allons jusqu'au bout de la sincérité budgétaire. Sortons du dispositif Duflot les cessions réalisées par le ministère des armées.

**M. Rémi Féraud.** – Cette analyse vaut pour tous les ministères. Votre amendement détricote la loi Duflot sur cette décote qui a eu des effets très positifs à Paris. Je n'y suis pas favorable.

**M. Dominique de Legge, rapporteur.** – Le projet de LPM prévoit que les recettes des ventes immobilières reviennent au ministère des armées et dans le même temps, un autre texte dispose qu'en cas de vente pour créer des logements sociaux, le ministère ne touche pas la recette... Soyons cohérents ! Il serait contradictoire de ne pas adopter cet amendement.

*L'amendement COM-124 est adopté.*

*Article 37*

**M. Dominique de Legge, rapporteur.** – L'amendement COM-125 prévoit l'abrogation de l'article 48 de la précédente LPM qui permettait des ventes de gré à gré. Selon le Conseil d'État, cela relève du domaine réglementaire et doit être retiré de l'actuelle LPM. Mon amendement est une disposition transitoire en attendant le décret, pour que les armées puissent continuer de céder des biens de gré à gré.

*L'amendement COM-125 est adopté.*

*La commission émet un avis favorable sur le projet de loi dans la rédaction issue de ses travaux.*

**M. Philippe Dominati, président.** – La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées examinera nos amendements demain matin et établira son texte. Le projet de loi sera discuté en séance publique à compter du mardi 22 mai prochain.

*La réunion est close à 15 h 25.*

**COMMISSION DES LOIS****Mardi 15 mai 2018****- Présidence de M. Philippe Bas, président -***La réunion est ouverte à 9 h 05.***Nomination d'un rapporteur**

*La commission désigne M. Christophe-André Frassa rapporteur sur la proposition de loi organique n° 772 (A.N., XVème lég.) relative à la lutte contre les fausses informations, sous réserve de sa transmission.*

**Proposition de loi relative à la lutte contre les fausses informations - 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 de la proposition de loi n° 799 (A.N., XVème lég.) relative à la lutte contre les fausses informations et nomme M. Christophe-André Frassa rapporteur pour avis sur cette proposition de loi, sous réserve de sa transmission.*

**Mission de réflexion sur les enjeux de l'évolution de la fonction publique territoriale - Nomination d'un rapporteur**

*La commission désigne Mme Catherine Di Folco rapporteur, chargée d'une mission de réflexion sur les enjeux de l'évolution de la fonction publique territoriale, dans la perspective d'une prochaine réunion de la conférence nationale des territoires.*

**Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la Défense – Examen du rapport pour avis**

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Notre commission s'est saisie pour avis de plusieurs dispositions du projet de loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense. Grâce à un rehaussement de l'effort de défense à 2 % de notre produit intérieur brut (PIB), ce texte vise à renforcer les capacités de nos armées et à les doter des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. Dans toute démocratie, l'exercice de la force armée est soumis à certaines valeurs. Il est donc logique que ce texte contienne des dispositions juridiques pour garantir le respect de ces dernières tout en permettant à nos armées d'agir dans les meilleures conditions.

Deux points concentreront particulièrement notre attention. L'article 19, tout d'abord, qui renforce nos capacités de cyberdéfense. Certaines mesures sont susceptibles de porter atteinte à la vie privée. Je vous proposerai des amendements pour les encadrer et parvenir à un dispositif équilibré. Ensuite, nous devrons aussi nous prononcer sur le contrôle

des activités de renseignement, un point qui ne figure pas dans la loi. Je vous proposerai de suivre les propositions de MM. Bas, Cambon et Buffet, qui ont récemment déposé une proposition de loi sur le sujet.

Le texte comporte diverses dispositions portant sur les ressources humaines. L'article 14 rétablit pour les ouvriers d'État les règles normalement applicables aux fonctionnaires en matière de cumul d'activités. L'article 16 prévoit deux procédures expérimentales de recrutement par le ministère des armées pour faire face aux difficultés sérieuses à pourvoir certains postes dans certains domaines, comme l'informatique ou le renseignement par exemple. La première permet de recruter, sur une période donnée et dans un nombre de régions limité, certains corps de fonctionnaires de catégorie B sans organisation de concours, dans le cadre, toutefois, d'une sélection « objective et impartiale ». La seconde expérimentation prévoit, dans un nombre de secteurs limités et dans les mêmes régions, la possibilité d'ouvrir certains postes vacants à des agents contractuels en dehors des cas normalement prévus par le droit commun de la fonction publique. Ces dispositifs me paraissent bien encadrés.

L'article 18 comporte des dispositions relatives à l'élection des militaires aux scrutins locaux. Depuis la III<sup>e</sup> République, au nom de la séparation des pouvoirs entre le civil et le militaire, les militaires en activité ne peuvent exercer aucun mandat électif. Cette tradition semblait bien ancrée. Toutefois un militaire a déposé une question prioritaire de constitutionnalité. Le Conseil constitutionnel a jugé que l'incompatibilité absolue existant entre la fonction de militaire de carrière en activité et celle de conseiller municipal était excessive, donnant au Gouvernement jusqu'à 2020 pour modifier la loi. Le Gouvernement fait une proposition *a minima* qui me semble pertinente. Ainsi, l'article 18 prévoit une dérogation à cette incompatibilité pour les conseils municipaux des communes de moins de 9 000 habitants – l'Assemblée nationale ayant relevé le seuil qui était initialement prévu à 3 500 habitants – et les conseils communautaires des communautés de communes de moins de 15 000 habitants. En revanche, l'incompatibilité demeure pour les autres mandats et un militaire en activité ne pourra pas non plus exercer une fonction exécutive locale (maire ou adjoint au maire, notamment).

L'article 19, sur lequel je vous proposerai le plus de modifications, renforce le dispositif national de cyberdéfense, en facilitant la détection, le plus en amont possible, auprès des opérateurs de communications électroniques, des attaques informatiques. Il comprend deux volets, distincts mais complémentaires. Un volet incitatif vise à améliorer le niveau de sécurité sur les réseaux des opérateurs de communications électroniques. Ce volet ouvre la possibilité aux opérateurs de communications électroniques de déployer, sur leurs propres réseaux, des dispositifs techniques, que l'on peut qualifier de « sondes », destinés à surveiller le trafic afin de détecter de potentielles attaques informatiques. Ces dispositifs fonctionneraient comme des anti-virus : ils reposeraient sur une comparaison, en temps réel, des flux de données circulant sur les réseaux des opérateurs avec des marqueurs d'attaques, c'est-à-dire des éléments techniques caractéristiques de certaines attaques ou de certains attaquants. La neutralité du Net serait respectée. Le déploiement de ces dispositifs s'effectuerait de manière volontaire. Ce premier volet ouvre par ailleurs de nouvelles prérogatives à l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (Anssi) : en cas d'information sur une menace spécifique, elle aurait la possibilité de demander à un opérateur d'exploiter les sondes qu'il a installées à l'aide de marqueurs techniques spécifiques, aux fins de prévenir cette menace spécifique ; en cas de détection d'une attaque visant une autorité publique ou un opérateur d'importance vitale (OIV), l'Anssi pourrait demander à l'opérateur de lui transmettre les données techniques nécessaires à l'analyse de la menace. Pour mémoire,

on compte environ 250 opérateurs d'importance vitale. La catégorie des OIV a été créée par la précédente loi de programmation militaire. Ces OIV se distinguent des opérateurs de services essentiels, catégorie plus large, qui sont désignés par le Premier ministre, car ils assurent la fourniture de services essentiels au bon fonctionnement de l'économie, comme les banques ou EDF par exemple. Ces opérateurs doivent disposer d'une sécurité numérique maximale.

Le second volet de l'article 19 est plus contraignant. Il confère à l'Anssi d'importantes prérogatives lorsqu'une autorité publique ou un opérateur d'importance vitale est menacé par une cyberattaque. Dans une telle hypothèse, l'Anssi aurait la possibilité d'installer elle-même, de manière temporaire, ses propres sondes de détection d'attaques sur le réseau d'un opérateur de communications électroniques ou d'un hébergeur de solutions informatiques. Elle pourrait, dans ce cadre, collecter les données techniques nécessaires à la caractérisation et à la prévention des menaces et les conserver pendant un certain temps. Le Gouvernement avait prévu un délai de cinq ans, l'Assemblée nationale l'a porté à dix ans, pour permettre à l'agence de mieux caractériser les menaces. Ces dispositions visent à permettre à l'Anssi d'améliorer sa connaissance des menaces, notamment lorsqu'il s'agit de menaces « invisibles », comme, par exemple, l'introduction d'un cyberattaquant dans le réseau d'une administration à des fins d'espionnage ou de blocage, comme ce fut par exemple le cas lors de l'attaque contre TV5. En cas de refus d'un opérateur ou d'un hébergeur, des sanctions pénales seraient encourues. Compte tenu du caractère intrusif de ce dispositif, l'article 19 confie un pouvoir de contrôle à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep). Celle-ci aurait pour rôle de veiller au respect par l'Anssi des termes de la loi et pourrait lui adresser des injonctions.

L'intensification de la cybermenace au cours des dernières années, à l'instigation de certains pays ou de groupes divers, nécessite des réponses adaptées. Les guerres de demain seront de plus en plus des guerres numériques. C'est pourquoi je ne vous propose pas de remettre en cause ces dispositifs. Toutefois mes amendements visent à en assurer la constitutionnalité, en prévoyant les garanties nécessaires pour assurer une conciliation équilibrée entre la prévention des atteintes à l'ordre public et la protection des libertés et des droits et fondamentaux, notamment le secret des correspondances et le droit au respect de la vie privée. En effet, pour détecter les signaux d'une attaque ou une anomalie, l'Anssi, dans sa mission de surveillance des flux, doit pouvoir extraire des documents de correspondance privés. Même si elle n'a pas vocation à lire les courriels ou les documents privés, elle doit pouvoir les ouvrir. C'est pourquoi il est nécessaire de renforcer les garanties. À cette fin, je vous propose de préciser, par un décret en Conseil d'État, la liste des données techniques susceptibles d'être collectées dans le cadre de ces dispositifs, afin d'éviter toute intrusion dans les données relatives au contenu des correspondances privées ; de renforcer les pouvoirs de contrôle de l'Arcep, notamment en lui permettant de recourir à des experts extérieurs ; d'instaurer un recours spécifique devant le Conseil d'État en cas de refus de l'administration de suivre les injonctions de l'Arcep, selon un dispositif qui s'inspire de celui en vigueur pour la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) ; de renforcer le contrôle parlementaire, avec l'obligation faite à l'Arcep de transmettre au Parlement un rapport chaque année et d'informer les présidents des assemblées immédiatement en cas de dysfonctionnement ; d'assurer le respect du principe constitutionnel de juste rémunération des opérateurs, qui prévoit que toute charge financière imposée par la loi à un opérateur de communications électroniques soit compensée par l'État ; et enfin de garantir le respect du principe à valeur constitutionnelle de proportionnalité des peines, en supprimant la peine d'emprisonnement encourue par les opérateurs en cas d'obstruction à l'installation d'une sonde par l'Anssi tout en augmentant les amendes.

Je n'ai pas d'observation particulière sur l'article 22 *bis* qui modifie les modalités de financement et les conditions de publication des travaux de la commission de vérification des fonds spéciaux.

J'en viens maintenant au renseignement. M. Philippe Bas, qui a présidé la délégation parlementaire au renseignement, estime nécessaire de renforcer le contrôle du Parlement en la matière. Il a déposé le 11 mai au Sénat, avec MM. Christian Cambon et François-Noël Buffet, une proposition de loi en ce sens. L'article additionnel après l'article 22 *bis*, que je vous propose d'insérer, en reprend le dispositif. Il étend le périmètre de contrôle de la délégation, sur le modèle de ce qui existe dans d'autres démocraties, à l'ensemble de l'activité des services de renseignement, tout en prévoyant, pour respecter les exigences constitutionnelles et ne pas entraver l'efficacité des services, un droit d'opposition du Gouvernement pour les cas où la communication d'une information, d'un document ou d'un élément d'appréciation serait susceptible de porter atteinte à une opération en cours ou de mettre en péril l'anonymat ou la sécurité d'un agent. Il rend aussi la délégation parlementaire au renseignement destinataire de plein droit de la liste annuelle des rapports de l'inspection des services de renseignement ainsi que des rapports des services d'inspection générale des ministères portant sur les services de renseignement. La liste des personnes susceptibles d'être entendues par la délégation est aussi étendue à l'ensemble des personnels des services de renseignement, avec des garanties pour préserver leur anonymat puisqu'ils ne pourraient être entendus que dans le cadre d'un déplacement de la délégation sur le site du service concerné. Enfin, la délégation pourrait désigner en son sein un rapporteur, ce qui renforcera la continuité de ses travaux au-delà de l'alternance des présidents tous les ans.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Pour quelle durée serait-il désigné ?

**M. Philippe Bas, président.** – Cela reste à préciser. Son mandat en tout cas serait supérieur à un an, durée du mandat du président de la délégation.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – L'article 21 accorde l'excuse pénale aux cybercombattants. Le Sénat, lors de l'examen de la dernière loi de programmation militaire, avait mené une réflexion remarquable sur le sujet. L'ouverture d'une instruction judiciaire à la suite de l'embuscade d'Uzbin, au cours de laquelle des parachutistes du 8<sup>e</sup> régiment de parachutistes d'infanterie de marine avaient trouvé la mort, avait causé un choc dans les armées. La crainte était celle d'une judiciarisation du champ de bataille, avec un risque accru pesant sur les épaules des chefs d'opérations. Pour éviter que des militaires accomplissant leur devoir, dans des conditions souvent difficiles, ne voient leur responsabilité pénale engagée abusivement, la précédente loi de programmation militaire 2014-2019 a précisé le régime d'irresponsabilité pénale et prévu que l'action publique ne pourrait être mise en mouvement que par le procureur de la République. L'article 21 étend ce régime aux cybercombattants.

L'article 23 répond à une demande forte des militaires engagés dans les opérations militaires extérieures (OPEX) : il les autorise à procéder à des relevés signalétiques et à des prélèvements biologiques. Ainsi par exemple, après une attaque ou l'explosion d'une mine au Mali ou sur un théâtre d'opérations, les militaires pourraient procéder à des prélèvements salivaires dans les villages à proximité pour identifier les auteurs de l'attaque grâce à leur ADN. Des garanties sont prévues. Seuls les prélèvements salivaires sont autorisés. Ces pratiques sont déjà en cours dans d'autres armées, comme l'armée américaine.

L'article 24 procède à la mise en œuvre de plusieurs conventions et protocoles récemment ratifiés ou en cours de ratification par la France contribuant à la lutte contre le terrorisme aérien ou maritime, ainsi que du deuxième protocole relatif à la convention de La Haye de 1954 pour la protection des biens culturels, signé le 26 mars 1999. Ainsi la France pourra juger toute personne responsable d'un acte de piraterie maritime ou aérienne, ou du vol d'un bien culturel classé, commis n'importe où dans le monde, dès lors que cette personne aura été appréhendée sur le territoire national.

Le texte assouplit aussi les modalités d'accès aux marchés de défense ou de sécurité, pour corriger une surtransposition du droit européen.

L'article 28 vise à faciliter la cession de biens immobiliers anciennement utilisés par le ministère des armées, en sécurisant des dispositions déjà existantes. Elles visent, concrètement, à ce que l'État n'ait pas à faire l'avance des frais de dépollution, leur coût étant simplement déduit du prix de vente. Il est à souligner que cette loi de programmation militaire, refusant les acrobaties budgétaires que l'on a pu connaître, est fondée sur des recettes stables et n'inclut pas d'hypothétiques recettes issues de cessions immobilières.

L'article 32 porte réforme du contentieux des pensions militaires d'invalidité. Je connais l'attachement ancien et profond aux juridictions des pensions militaires d'invalidité dans nos territoires. Toutefois ces juridictions fonctionnent mal, avec des délais importants, et les bâtonniers ont tendance à désigner pour y officier dans le cadre de l'aide juridictionnelle de jeunes avocats qui ignorent tout de ce droit. C'est pourquoi le texte transfère le contentieux des pensions militaires d'invalidité aux juridictions administratives de droit commun. Il instaure également un recours administratif préalable obligatoire (RAPO) à toute saisine du juge, en prévoyant la présence de médecins au sein des commissions chargées de l'instruire, mesure fort utile car l'essentiel des recours, peu nombreux, relèvent du domaine médical.

Le texte prévoit également d'habiliter le Gouvernement à harmoniser, par ordonnance, les dérogations aux procédures d'information et de participation du public pour des motifs de sécurité nationale.

Enfin le projet de loi autorise le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour tirer les conséquences de la ratification du protocole de 2005 modifiant la convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime.

**M. Philippe Bas, président.** – Je vous remercie, monsieur le rapporteur, pour l'examen approfondi du projet de loi auquel vous vous êtes livré. Les questions qu'il aborde, à première vue sans guère de rapport les unes avec les autres, ont nécessité, pour leur étude, l'appropriation par vos soins de sujets fort variés. Je vous remercie d'avoir repris nos propositions sur la délégation parlementaire au renseignement, institution dont j'estime la maturité encore insuffisante au regard, notamment, du fonctionnement de ses homologues britannique, allemand et italien. Tout renforcement de son action doit, cependant, être raisonnablement établi à l'aune des impératifs de défense nationale. Certaines limites ne doivent, à cet égard, pas être franchies, notamment si la divulgation d'informations à la délégation, et bien que ses membres soient habilités, mettrait en péril notre coopération avec des services étrangers ou si la sécurité publique devait en pâtir. À cet effet, l'amendement que vous proposera le rapporteur, s'il élargit le champ des informations dont peut avoir connaissance la délégation parlementaire au renseignement, prend soin de préciser que le Gouvernement dispose de la capacité, par exception d'en interdire la divulgation. Le renseignement constitue un domaine hautement sensible de l'action publique, dont le contrôle

parlementaire ne peut rester au milieu du gué. Pendant quatre ans, comme membre de droit de la délégation, j'ai observé l'institution adopter un rythme de croisière au fil d'auditions fort intéressantes, mais trop formelles pour ressortir d'un véritable contrôle. Lors de la création de la délégation par la loi du 9 octobre 2007 puis de l'élargissement progressif de ses compétences, les débats parlementaires ont insisté sur la confiance qui devait émaner de l'institution. Or, à mon sens, cette nécessaire confiance ne doit pas annihiler toute matérialisation de sa mission de contrôle. Je ne vous cache pas que le coordonnateur national au renseignement ne s'est guère montré enthousiaste s'agissant de notre proposition d'amendement, qui, pour l'essentiel, reprend la proposition de loi que j'ai déposée avec nos collègues Christian Cambon et François-Noël Buffet. Le Premier ministre, pour des raisons compréhensibles, ne pouvait, pour sa part, s'y montrer par trop défavorable... Si notre commission adoptait cette disposition et qu'elle était suivie à la fois par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, saisie au fond du projet de loi, et par le Sénat, certains ajustements pourraient toutefois s'avérer nécessaires.

**M. Yves Détraigne.** – Mon intervention sera brève : je souhaite féliciter notre collègue Philippe Bonnecarrère pour la qualité pédagogique de son exposé.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je joins, monsieur le rapporteur, mes remerciements à ceux de nos collègues pour la clarté de vos explications. Ma première question porte sur l'éligibilité des militaires. Au regard de la décision du Conseil constitutionnel du 28 novembre 2014, qui a jugé non conforme à la Constitution l'incompatibilité générale entre le statut de militaire en service et l'exercice d'un mandat municipal, le projet de loi ne se montre guère ambitieux. Ne conviendrait-il pas de doter les militaires d'un statut similaire à celui des ressortissants européens ? Les règles qui leur sont applicables ne se justifient, en effet, que par la tradition...

Je m'interroge également sur le champ d'application de l'article 23 relatif aux prélèvements salivaires réalisés en opérations extérieures (OPEX), actuellement limités aux personnes décédées ou capturées. Dans le cadre de l'élargissement de leur autorisation, qui conduira naturellement à la multiplication du nombre de prélèvements, quelles garanties de contrôle s'appliqueront au fichier qui les recensera ? Ne serait-il pas, par ailleurs, plus prudent de limiter cet élargissement aux seules activités militaires faisant l'objet d'une information du Parlement ?

**M. Alain Richard.** – Je suis favorable aux propositions de notre rapporteur, comme aux dispositions de la proposition de loi relative à la délégation parlementaire au renseignement, à l'exception de la possibilité qui lui serait donnée d'entendre des membres des services de renseignement. Il n'est certes pas interdit d'espérer pour entreprendre, mais je serais fort déçu que le Gouvernement y donne un avis favorable.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Il est exact, monsieur Leconte, et je n'en ai pas fait mystère dans ma présentation, que la suite donnée à la décision du Conseil constitutionnel par l'article 18 du projet de loi peut être jugée *a minima*. Il a été estimé par le juge constitutionnel « qu'eu égard au nombre de mandats municipaux avec lesquels l'ensemble des fonctions de militaire de carrière ou assimilé sont ainsi rendues incompatibles, le législateur a institué une interdiction qui, par sa portée, excède manifestement ce qui est nécessaire pour protéger la liberté de choix de l'électeur ou l'indépendance de l'élu contre les risques de confusion ou de conflits d'intérêts » et la limitation ainsi posée est seule prise en considération par le texte. Toutefois, jamais je n'ai entendu un militaire se plaindre des règles qui lui étaient appliquées en la matière. En outre, le fait de se voir confier des fonctions

exécutives locales me semble, par exemple, modifier la perception du rôle du militaire en matière de conflits d'intérêts.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Ma proposition d'alignement du statut électoral des militaires sur celui des ressortissants de l'Union européenne visait davantage la prise en compte du nombre d'habitants de la ville considérée que la fonction exercée par le militaire lui-même.

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Lorsqu'un citoyen britannique réside dans un village français, il ne peut être que conseiller municipal, à l'exclusion donc de toute fonction exécutive. Cette limitation se rapproche de celle proposée pour les militaires en exercice, qui ne pourront, par exemple, pas être grands électeurs en l'état actuel du texte.

Le fichier Biopex qui recense les prélèvements salivaires réalisés en OPEX est un fichier classé et non publié, afin de garantir la confidentialité des informations qui y figurent. Par ailleurs, dans la mesure où il n'est pas de déclaration de guerre sans information du Parlement, l'élargissement de ces prélèvements aux seules OPEX me semble présenter toutes les garanties nécessaires.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 18*

*L'amendement de rédaction et d'harmonisation COM-119 est adopté.*

##### *Article 19*

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – Je vous ai longuement présenté, dans mon propos liminaire, l'objet des amendements COM-114, COM-116 et COM-115.

*Les amendements COM-114, COM-116 et COM-115 sont adoptés.*

##### *Article 22*

**M. Philippe Bonnecarrère, rapporteur.** – L'amendement COM-117 renforce les prérogatives de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) en matière de contrôle des essais de matériels de renseignement par les armées. Elle aura ainsi la possibilité, à la seule fin de s'assurer du respect des conditions prévues par la loi, de se faire présenter sur place les capacités d'interception ayant fait l'objet d'un test.

*L'amendement COM-117 est adopté.*

#### *Chapitre III ter*

*L'amendement de coordination COM-120 est adopté.*

*Article additionnel après l'article 22 bis*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – Nous avons précédemment débattu de l'élargissement des prérogatives de la délégation parlementaire au renseignement, qui fait l'objet de l'amendement COM-118.

*L'amendement COM-118 est adopté.*

*Article 24*

*L'amendement rédactionnel COM-112 est adopté.*

*Article 32*

**M. Philippe Bonnacarrère, rapporteur.** – L'amendement COM-113 revient à la rédaction en vigueur de l'article L. 4125-1 du code de la défense, qui fixe expressément dans la loi les hypothèses dans lesquelles les contentieux formés par les militaires à l'encontre d'actes relatifs à leur situation personnelle n'ont pas à être précédés d'un recours administratif préalable obligatoire (RAPO). Le projet de loi prévoit, en effet, que les exceptions à l'obligation de RAPO soient fixées par décret en Conseil d'État, en fonction de l'objet du litige. Or le RAPO étant susceptible de retarder la saisine du juge, il appartient au législateur de déterminer les hypothèses dans lesquelles ce RAPO doit être exclu.

*L'amendement COM-113 est adopté.*

*La commission émet un avis favorable à l'adoption du projet de loi, sous réserve de l'adoption de ses amendements.*

*La réunion est close à 10 heures.*

**Mercredi 16 mai 2018**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 8 h 35.*

**Audition de M. Jacques Toubon, Défenseur des droits, sur son rapport annuel d'activité pour 2017**

**M. Jacques Toubon, Défenseur des droits.** – Merci de m'accueillir une nouvelle fois pour vous présenter mon rapport annuel d'activité, comme le prévoit la loi organique du 29 mars 2011. Comme elle l'indique aussi, je présente également chaque année en novembre un rapport sur les droits de l'enfant : celui pour 2018 portera sur la petite enfance, à savoir les enfants de zéro à sept ans. C'est la première fois que nous nous pencherons sur les droits des plus petits.

Dans deux mois, je serai installé dans ces fonctions depuis quatre ans. Mon mandat de six ans non renouvelable prendra fin en juillet 2020.

J'en viens à la place et au rôle du Défenseur des droits. J'ai intitulé mon éditorial : « Ne jamais détourner le regard ». Le Défenseur des droits est une institution républicaine

dont la principale vocation est de casser l'indifférence alors que notre société est extrêmement complexe et conflictuelle et que bon nombre de personnes restent sur le bord du chemin.

Le Défenseur des droits est une institution parfaitement ouverte, neutre et gratuite qui répond à toutes les questions qui lui sont posées dans le cadre de ses cinq compétences. Il est là pour écouter, prêter attention, apporter considération, comme aurait dit la philosophe Simone Weil. L'effectivité des droits est source d'égalité et de solidarité.

En 2017, nous avons traité 140 000 saisines dont un tiers était des demandes d'informations, que nous avons renvoyées aux services compétents, et deux tiers – soit 93 000 dossiers – des réclamations. Nous en avons traité 88 500 et 77 % d'entre elles l'ont été par nos 498 délégués territoriaux qui tiennent 836 points d'accueil, y compris les permanences dans les lieux de détention, et 23 % par le siège. 78 % des dossiers se sont réglés à l'amiable.

Au cours de l'année 2017, nous avons présenté 137 observations devant diverses juridictions, des tribunaux de la sécurité sociaux à la Cour européenne des droits de l'homme.

Nous comptons 250 personnes au siège, dont 78 % de femmes qui sont bien réparties dans toutes les catégories de la fonction publique, notamment aux plus hauts échelons.

Notre budget se monte à 22,5 millions d'euros, soit 7 millions de moins qu'en 2016, mais cela est dû au fait que nous avons rejoint les bâtiments Ségur-Fontenoy – d'où des loyers très coûteux en moins – et que nous avons mutualisé certaines tâches avec les services du Premier ministre.

Néanmoins, la situation financière de l'institution est préoccupante : chaque année, l'activité augmente de 8 % et des missions nouvelles lui sont confiées, comme l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte, la mise en œuvre de la médiation préalable obligatoire pour certains contentieux administratifs en matière sociale : RSA et APL. En outre, le président de l'Assemblée nationale nous a demandé un rapport spécifique sur le maintien de l'ordre au regard des règles de déontologie, en raison de notre compétence « déontologie de la sécurité ». *A contrario*, comme toutes les autorités administratives indépendantes, nous sommes soumis à un plafond d'emplois et de dépenses. En trois ans, j'ai perdu 13 emplois, d'où de réelles difficultés de fonctionnement. Je chercherai donc à obtenir des moyens supplémentaires en 2019 afin que le Défenseur des droits continue à exercer les missions qui sont les siennes.

La justice joue un rôle de baromètre social et elle est amenée à régler certaines questions qui ne l'ont pas été par les politiques publiques. Quant à lui, le Défenseur des droits porte un regard unique sur notre société : nos recommandations sont l'illustration des difficultés que connaissent les personnes qui vivent dans notre pays, notamment les plus démunies. Nos études objectivent certaines situations. Dès 2014, nous avons publié un rapport sur le harcèlement sexuel où nous démontrions que seul un cinquième des personnes harcelées avaient réagi et que seul 5 % portaient plainte. Au printemps 2016, nous avons conduit une grande étude sur l'accès aux droits ce qui a permis de comprendre comment nos concitoyens percevaient l'action des pouvoirs publics tant en matière d'accès au logement que de rapport avec les forces de police et de gendarmerie. J'ai ainsi proposé de créer un grand Observatoire national des discriminations et Jean-Louis Borloo a repris cette idée dans son récent rapport.

Le Défenseur des droits peut ainsi identifier les maux collectifs dont souffre notre société : nous mesurons un certain repli identitaire, des rapports de domination, un sentiment d'inutilité – ce que j'ai appelé « l'aquoibonisme » – et l'impression de ne pas appartenir à la République. Ces maux doivent être jugulés, ce que nous essayons de faire. Nous déplorons le retrait et l'éloignement des services publics ; c'est d'ailleurs le thème majeur de notre rapport pour 2017. Ainsi en est-il de la fermeture des services publics mais aussi du retrait des personnes humaines remplacées par des formulaires en ligne. Les activités d'accueil, d'orientation et de renseignement sont de moins en moins bien assurées, y compris dans les services sociaux où les usagers sont souvent les plus démunis et où la complexité des réglementations est de plus en plus grande. Le Défenseur des droits permet de cheminer dans le labyrinthe que sont devenus certains services.

Les politiques de simplification parviennent souvent à des résultats inverses aux buts recherchés : ainsi en est-il des démarches purement déclaratives pour les allocations familiales : au titre de la lutte contre la fraude, les services viennent, des années plus tard, demander des comptes aux assurés sociaux. De même, le système de la décision tacite a subi de telles dérogations que plus personne ne sait ce qui ressort ou non du tacite. Enfin, la dématérialisation est en train de prendre la place des agents des services publics mais cela pose le problème de l'accès aux droits pour tous car 20 % de la population a des difficultés avec l'informatique. Le sondage qui a été réalisé pour la préparation du plan Cap 22 auprès de 17 000 fonctionnaires a mis en lumière le problème de la dématérialisation. Je vous renvoie aussi au plan préfecture nouvelle génération avec les cartes grises et les permis de conduire en ligne : en octobre, le Défenseur des droits s'était inquiété, à juste titre, de la bascule intégrale prévue le 6 novembre.

Nous devons accompagner systématiquement la dématérialisation par la mise à disposition d'agents afin d'aider ceux qui rencontrent des difficultés. Le lien humain entre le service public et l'utilisateur doit être préservé. Le service public à la française est celui qui permet d'accéder aux droits, ce qui n'est pas le cas dans nombre de pays. Mais si le périmètre de notre service public se réduit, il en va de même pour l'accès aux droits, notamment pour les plus démunis.

Pour ce qui est des discriminations, nous avons obtenu d'excellents résultats pour les employés étrangers de la SNCF : la cour d'appel a condamné la société nationale à verser 185 millions d'euros à ces personnes qui ont été discriminées depuis les années 1980. Nous avons également travaillé sur les discriminations subies par les employés des hôpitaux, sur celles à l'encontre des femmes, surtout lorsqu'elles reviennent de congés maternité. Nous venons enfin de publier une étude à la demande des jeunes avocats sur les discriminations dans cette profession.

Pour nous, les droits fondamentaux sont un absolu. Notre mission n'est pas de prendre en compte le principe de réalité. C'est pourquoi sur les questions de liberté ou de droit des étrangers, nous prenons des positions parfois à contre-courant des politiques voulues par le Gouvernement, le Parlement ou les administrations. Demain matin, je viendrai présenter au Sénat notre avis sur le projet de loi « asile et immigration ».

Les 250 personnes qui travaillent au siège sont des experts juristes de grande qualité et leurs avis sont souvent écoutés. Ainsi, en plein débat sur la présomption irréfragable de culpabilité en matière de violences sexuelles, je suis venu en novembre devant la mission sénatoriale rappeler les droits de la défense.

**M. Philippe Bas, président.** – Et vous avez été entendu !

**M. Jacques Toubon.** – Tout à fait.

En décembre dernier, nous avons publié le guide de l'aménagement raisonnable pour les personnes handicapées : ce document est irréfutable et aucun chef d'entreprise ou aucune collectivité ne peut prétendre qu'il ou qu'elle ne sait pas quelles sont ses obligations. En l'espèce, la fonction publique n'est pas toujours exemplaire.

Le Défenseur des droits est la marque de l'expertise, de la liberté, de l'indépendance. Nous voulons défendre et promouvoir les droits et libertés fondamentales de manière inconditionnelle et universelle. Ces droits sont un trésor que chaque homme et chaque femme possède et que nul ne doit impunément bafouer.

**M. Philippe Bas, président.** – Merci pour votre présentation. Vous traitez une masse d'affaires impressionnante et vous rendez des services incontestables à nos concitoyens. Grâce à vos collègues, ils disposent d'une capacité d'action appréciable.

**M. Jacques Toubon.** – Nous avons trois collègues composés de personnalités qualifiées et la loi organique prévoit que le Défenseur des droits nomme auprès de lui quatre adjoints : j'ai ainsi auprès de moi Mme Geneviève Avenar, déléguée générale aux services publics, mais aussi Défenseure des enfants. Elle est cette année présidente de l'association européenne des défenseurs des enfants, au niveau du Conseil de l'Europe. M. Patrick Gohet est en charge de la lutte contre les discriminations. Mme Claudine Angeli-Troccaz est en charge de la déontologie et de la sécurité et elle va présider le collège consultatif dont j'ai parlé.

**M. Philippe Bas, président.** – Vous nous avez dit que 78 % des litiges que vous traitez sont réglés à l'amiable. C'est un beau résultat.

Pour ce qui concerne les libertés, vous avez une position de vigie...

**M. Jacques Toubon.** – Et parfois de tocsin !

**M. Philippe Bas, président.** – Le Sénat, qui ne cesse de défendre la nécessité des contre-pouvoirs, a des divergences d'appréciation et se demande si le Défenseur des droits n'empiète pas parfois sur le rôle du législateur.

**M. Jacques Toubon.** – Nos convergences sont plus importantes que nos divergences.

**M. Philippe Bas, président.** – Cette alliance doit être fortifiée, ce qui n'empêche pas que nous puissions avoir des approches légèrement différentes, notamment à l'occasion de l'examen du projet de loi « asile et immigration ».

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Merci pour votre rapport où j'ai découvert votre programme des jeunes ambassadeurs.

**M. Jacques Toubon.** – Il y a aussi le programme Educadroit en direction des jeunes.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Comment mieux faire connaître ces programmes ?

Pour le droit des étrangers, vous évoquez les difficultés rencontrées par les demandeurs d'asile, notamment syriens, pour obtenir des visas. La Cour européenne des droits de l'homme est d'ailleurs saisie de cette question. Vous vous êtes exprimé sur le placement des enfants en rétention. Que pourriez-vous nous dire du texte « asile et immigration » dont nous allons être saisis dans les prochains jours ?

Du fait de l'état d'urgence, vous vous êtes inquiété de la logique de suspicion et vous avez été saisi d'une centaine de réclamations. Quel en est le bilan ?

Grâce à notre commission, le Parlement contrôle certaines dispositions de la loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : quelle est votre analyse des premiers mois d'application de ce texte ?

Enfin, je n'ai pas trouvé beaucoup d'éléments sur les contrôles d'identité par les forces de police.

**M. Jacques Toubon.** – Nul n'est capable de dire combien de contrôles d'identité sont effectués dans notre pays !

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – D'où la question de l'attestation de contrôle d'identité et des caméras-piétons. D'où des questions sur les discriminations lors des contrôles d'identité.

**M. Alain Marc.** – Votre institution est peu connue dans les territoires. Un fonctionnaire départemental a récemment pris sa retraite et il est devenu votre délégué aveyronnais. Lors de leur formation, les assistants sociaux devraient connaître les actions que vous menez.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je me rappelle du temps où, à l'Assemblée nationale, M. Toubon et moi-même bataillions avec fougue sur des questions de droit et de société. Il est assez réconfortant de constater que l'on peut avoir plusieurs vies et que les opinions peuvent évoluer avec le temps.

Les correspondants du Défenseur des droits dans mon département et dans ma région m'ont fait part des difficultés matérielles qu'ils rencontraient dans les préfectures. Certains ont du mal à avoir des locaux, des permanences téléphoniques et même à envoyer leur courrier. Ne faudrait-il pas demander au Premier ministre de vous accorder des moyens financiers suffisants pour aider ces correspondants qui sont des quasi-bénévoles ?

**M. Jacques Toubon.** – Ils perçoivent une indemnité de 470 euros par mois.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Ce sont des fantassins de la République.

J'ai lu tout ce que vous avez publié concernant la loi « asile et immigration ». Parmi les déboutés du droit d'asile en France, seuls 6 à 7 % quittent le territoire. Et ils sont 14 % à partir de notre pays lorsqu'ils reçoivent une obligation de quitter le territoire français (OQTF). Le projet de loi dont nous sommes saisis ne fera sans doute pas bouger ces chiffres, ce qui rejoint l'analyse de Gérard Foux dans son livre : *Ils resteront*. Bien sûr, il faut des

règles, mais n'y a-t-il pas beaucoup de vanité à croire qu'avec cette nouvelle loi, les déboutés seront plus nombreux à quitter notre sol ?

Enfin, nous devrions instaurer un droit imprescriptible de pouvoir remplir toutes les déclarations et démarches sur papier. Nos concitoyens démunis devant le numérique doivent être aidés en mairie ou en sous-préfecture pour qu'ils puissent accomplir leurs démarches administratives.

**M. François Grosdidier.** – Heureusement que nous évoluons tous, mon cher collègue Sueur, afin de mieux concilier liberté et sécurité.

Je salue l'action du Défenseur des droits à l'égard de la protection des enfants : cela rassurera ceux qui s'étaient inquiété de la disparition du Défenseur des enfants. Hélas, le plus souvent les enfants maltraités ne sont pas détectés, souvent à cause du cloisonnement des services sociaux qui s'abritent derrière le secret professionnel. Avez-vous des propositions en ce domaine ? La maltraitance à l'égard des enfants doit être mieux appréhendée.

Ma deuxième question porte sur les rapports entre la police et le public – une commission d'enquête du Sénat traite d'ailleurs actuellement de ce sujet, et vous êtes venu livrer vos analyses devant cette commission.

Nos forces de l'ordre souffrent d'une grave surcharge de travail administratif. Ce dernier absorbe aujourd'hui les deux tiers de leur temps. Je m'interroge également à propos des contrôles d'identité : on se demande parfois comment ils sont organisés...

Les caméras-piétons placées dans les véhicules des forces de l'ordre sont encore trop peu nombreuses, rarement employées par la gendarmerie et réservées aux zones de sécurité prioritaires, les ZSP. Or elles sont très utiles. L'enregistrement systématique des images évite les mises en cause injustifiées des forces de l'ordre, limite les abus qu'elles pourraient commettre, protège la hiérarchie face aux dérapages des subordonnés et donne aux juges des éléments objectifs pour trancher. Avez-vous formulé des observations à cet égard ?

Enfin, je salue le travail accompli par l'Observatoire des discriminations : l'acte de discrimination est, en soi, un phénomène très subjectif. Il est donc nécessaire d'objectiver tout particulièrement la manière dont on l'étudie.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Je confirme les propos d'Alain Marc : beaucoup de jeunes de vingt-cinq ans ignorent l'existence du Défenseur des droits, et c'est on ne peut plus regrettable.

De plus, je renchéris sur les propos de M. Grosdidier. Dans les conseils de famille des pupilles de l'État, les enfants placés sont trop souvent oubliés pendant des années. Ils deviennent pupilles de l'État, donc adoptables, à l'âge de dix ans, et alors il est trop tard pour qu'ils trouvent l'amour dans une famille. L'adoption n'est pas à la mode, mais elle est peut être une étape majeure dans le parcours de ces enfants, et elle n'est pas anticipée. Pourquoi le Défenseur des droits ne traite-t-il pas de ce problème en amont ?

De plus, lorsqu'ils ont été abusés, ou plus largement lorsqu'ils ont subi des problèmes physiques dans leur jeunesse, ces enfants ne sont pas toujours suffisamment indemnisés. À ce titre, monsieur le Défenseur des droits, votre rôle est d'autant plus important qu'ils n'ont personne d'autre que vous pour les protéger !

**M. Jacques Toubon.** – Je commencerai par répondre à la dernière question : elle traite du premier âge de la vie, celui sur lequel, au fond, tout repose – je parle sous le contrôle de Mme la Défenseure des enfants.

Avec la proposition de loi Meunier-Dini, puis avec la loi de 2016, le Sénat a beaucoup travaillé sur ce sujet. Bien entendu, le Défenseur des droits est compétent en la matière, lorsqu'un problème survient entre un service public, notamment départemental, et des personnes privées. En revanche, nous ne réglons pas les litiges survenant entre tel ou tel membre d'une famille, et pour cause, ces derniers sont de caractère privé.

J'ai pris mes fonctions de Défenseur des droits au moment où venait d'être publié le rapport relatif à l'affaire Marina : il s'agissait du calvaire de Marina Sabatier, une petite fille qui est morte après avoir été martyrisée pendant des années. C'est l'une des affaires qui ont provoqué la proposition de loi Meunier-Dini, puis la loi de 2016, et les actions actuellement menées. Je précise toutefois que cette enfant ne faisait l'objet d'aucune prise en charge publique.

En la matière, certaines décisions sont difficiles à prendre. Je relève, à ce titre, qu'il faut être extrêmement attentif à la corporation des travailleurs sociaux. Il n'en existe pas moins des réponses légales.

Je vous renvoie à une affaire survenue, l'an dernier, en Seine-Saint-Denis : on a constaté qu'une femme avait accouché quatre fois à l'hôpital public sans avoir fait l'objet du moindre suivi de grossesse. Nous avons formulé à ce titre une recommandation extrêmement importante. Elle résume la complexité du sujet, qu'il s'agisse des relations entre les différents services relevant de l'État, des départements et des hôpitaux, des relations avec les familles, du rôle des travailleurs sociaux, etc.

Madame Lherbier, la loi de 2016 facilite la procédure de délaissement parental, mais on ne sait pas encore comment ces dispositions vont être mises en œuvre. À plusieurs reprises, nous avons appelé l'attention sur ce sujet. J'ajoute que nous préconisons une remise à plat de la question de l'adoption en France. Notre pays a encore beaucoup à faire en la matière et, aujourd'hui, nous sommes bel et bien dans une impasse.

Monsieur Marc, notre enquête de 2016 nous a permis de mesurer la faible notoriété du Défenseur des droits. Nous faisons de nombreux efforts de communication, malgré nos faibles moyens budgétaires. En 2016, nous avons mené une campagne sur les réseaux sociaux. À l'automne 2017, nous avons eu recours aux radios indépendantes et aux radios locales, avec des retours assez satisfaisants.

Le plus important, c'est d'accroître l'effort de formation. Nous formons les avocats, dans le cadre d'un accord conclu avec le Conseil national des barreaux. Nous devons former davantage encore les travailleurs sociaux. Mes adjoints se déploient partout en France pour participer à des colloques et à des séminaires. Chaque année, nous formons plus de 5 000 policiers à la question des discriminations, à la déontologie de la sécurité. En outre, l'été prochain, nous allons mener une campagne, de concert avec les réseaux d'autoroutes, notamment avec Vinci, pour faire mieux connaître les droits des enfants. Nous emploierons, en particulier, la fréquence 107.7.

Bien entendu, il faut prendre en compte les difficultés matérielles auxquelles nos délégués font face. Ils peinent à être accueillis dans certains bureaux. Les maisons de la

justice et du droit ne se sont pas étendues tant que prévu, notamment faute de moyens à la Chancellerie. Je remercie par avance le Sénat de tout ce qu'il pourra faire pour insister sur ces enjeux.

À la suite de Jean-Pierre Sueur, je souligne les problèmes que soulève la dématérialisation : il faudrait inscrire dans la loi une disposition d'ordre général créant une obligation d'accompagnement ou imposant une solution de substitution, au profit des usagers, lors de la mise en œuvre d'une mesure de numérisation, de virtualisation ou de dématérialisation. Le Parlement devrait manifester clairement sa volonté de ne pas laisser tomber – je dis les choses comme elles sont – celles et ceux qui n'ont pas accès à Internet : les intéressés représentent tout de même 20 % de la population, soit 10 millions de personnes.

Le droit d'asile et les demandeurs d'asile sont mal traités par le projet de loi en cours de discussion. Ce texte réduit un certain nombre de droits fondamentaux, dont le droit au recours. De surcroît, il oublie complètement la phase préalable d'accueil, avant que les personnes mettant le pied en France ne soient appréhendées, d'une manière ou d'une autre, dans une filière administrative. Dans sa décision du 31 juillet 2017, le Conseil d'État l'a clairement relevé : les traitements que ces demandeurs subissent sont « inhumains » et « dégradants », pour ne pas dire barbares.

Pour ce qui concerne la phase préalable, ce projet de loi n'est pas utile ; pour le reste, il constitue un moyen de dissuasion et ne facilitera pas les expulsions.

Depuis 1974, on parle d'immigration zéro, et, selon les pointages, ce projet de loi est le vingt-sixième ou le vingt-huitième texte du genre... L'application inconditionnelle et absolue des droits fondamentaux à toute personne qui met le pied sur le sol de France devrait être le fondement de toute action. Sur cette base, on peut mettre en œuvre des procédures légales.

Or, aujourd'hui, des dizaines de milliers de personnes sont considérées comme invisibles. On ne veut pas ou on ne veut plus les voir, mais elles sont bien là. Leur venue est un mouvement de l'histoire, que l'on n'arrêtera pas. L'Europe a ensemencé le monde. Depuis un siècle, elle a accueilli énormément de personnes venant du monde entier ; c'est là une mission historique et, pour elle, c'est aussi un moyen de ne pas insulter l'avenir.

J'en viens aux relations entre la police et la population.

Madame de la Gontrie, je vous invite à lire la page 114 de mon rapport : j'y fais état de l'enquête relative aux contrôles d'identité. Il arrive que ces derniers soient discriminatoires, et la Cour de cassation l'a relevé en 2016 dans un arrêt historique : elle a reconnu la faute de l'État pour certains contrôles qualifiés de « subjectifs ». Aujourd'hui, la réponse apportée par le Gouvernement, ce n'est pas l'enregistrement des contrôles d'identité, comme nous l'avions proposé ; ce sont les caméras-piétons.

À ce propos, je me suis entretenu avec le directeur général de la police nationale. Le plan caméras-piétons semble se déployer de manière assez satisfaisante, y compris dans les transports publics relevant de la RATP et de la SNCF, sous l'empire de la loi Savary, relative à la sécurité dans les transports. Nous pourrions probablement mesurer assez vite l'effet de cette mesure, et vous pourrez interroger le ministre de l'intérieur à ce sujet lors des prochains débats budgétaires.

Pour ce qui concerne l'état d'urgence, quatre décisions prises par le Conseil constitutionnel au titre d'une question prioritaire de constitutionnalité ont permis d'obtenir une vision juridique. En dehors de ces éléments, nous ne disposons pas d'une véritable évaluation. Cela étant, nos recommandations ont été suivies par la police et par la gendarmerie, qu'il s'agisse de la manière de traiter les enfants, par exemple lors des perquisitions de nuit, ou d'assurer les indemnisations des personnes ayant subi des dommages.

L'état d'urgence n'était probablement pas nécessaire, sinon en tant que réponse politique. En 2020, le Parlement évaluera les dispositions de la loi du 30 octobre 2017, pour les maintenir ou non : à ce titre, il a pris une mesure de sagesse à l'initiative du Sénat.

Enfin, monsieur Grosdidier, les discriminations ne relèvent pas d'une quelconque appréciation subjective : en France, elles sont traitées par la loi dans des conditions juridiques extrêmement précises. Je pense, à ce propos, aux observations que nous avons formulées quant aux cas de harcèlement sexuel observés dans une entreprise de nettoyage travaillant à la gare du Nord, à Paris.

Les discriminations ne font plus l'objet d'un discours global, comme dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix. Je précise que l'on a trop souvent tendance à réduire cette action à la politique de la ville, alors qu'elle doit être appliquée partout ; elle doit faire l'objet de mesures fortes de la part du Gouvernement et ne doit subir aucun recul.

Si les dispositions du projet de loi « ÉLAN » étaient maintenues pour ce qui concerne l'accessibilité des logements pour les personnes handicapées, nous subirions un retour en arrière, non pas de douze, mais de plus de quarante ans ! C'est en effet en 1975 qu'a été instaurée la notion d'accessibilité universelle, en lieu et place des quotas de logements pour personnes handicapées. On ne saurait reculer pour ce qui concerne cet instrument d'égalité.

**M. François Bonhomme.** – Monsieur le Défenseur des droits, je salue les efforts de lutte contre les discriminations et les nouveaux outils développés à cet égard. Mais, sauf erreur de ma part, votre rapport ne traite pas de certaines discriminations d'origine religieuse subies par les femmes : au nom de l'islam, ces dernières peuvent être exclues de divers lieux de sociabilité, notamment les cafés. Ces phénomènes ont été observés à Sevran, à Trappes, à Rillieux-la-Pape, ils ont fait l'objet de livres et de reportages. Ce sujet est essentiel, et il devient de plus en plus prégnant.

**M. Jacques Toubon.** – J'ai été, l'an passé, saisi du cas d'une université non mixte, et j'ai souligné qu'une telle structure n'était pas légale. J'ajoute que, pour ce qui concerne les droits des femmes, nous luttons contre de nombreux phénomènes, notamment l'excision. Toutefois, pour l'heure, je n'ai pas été saisi des cas de discriminations que vous évoquez, et qui semblent relever davantage de questions politiques ou sociales que des droits. Peut-être traiterons-nous de ce sujet dans un autre rapport, si nous en sommes saisis.

Naturellement, je reste à la disposition de la commission des lois pour tous les détails qu'elle souhaiterait obtenir.

**M. Philippe Bas, président.** – Merci pour toutes ces précisions.

## Nomination de rapporteurs

*Mme Marie Mercier est nommée rapporteur sur le projet de loi n° 778 (A.N., XVème lég.) renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, sous réserve de sa transmission (procédure accélérée).*

*MM. François-Noël Buffet et Yves Détraigne sont nommés rapporteurs sur le projet de loi n° 463 (2017-2018) de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et sur le projet de loi organique n° 462 (2017-2018) relatif au renforcement de l'organisation des juridictions (procédure accélérée).*

*M. Mathieu Darnaud est nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 466 (2017-2018) relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale, présentée par MM. Philippe Bas, Bruno Retailleau et Mathieu Darnaud.*

*Mme Françoise Gatel est nommée rapporteur sur la proposition de loi n° 30 (2017-2018) tendant à imposer aux ministres des cultes de justifier d'une formation les qualifiant à l'exercice de ce culte, présentée par Mme Nathalie Goulet, M. André Reichardt et plusieurs de leurs collègues.*

*M. Dany Wattebled est nommé rapporteur sur la proposition de loi n° 337 (2017-2018) relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique, présentée par M. Jean-Pierre Decool et plusieurs de ses collègues.*

### **Proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale – Délégation au fond de l'examen d'articles**

**M. Philippe Bas, président.** – Je vous propose de déléguer au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable les articles 1<sup>er</sup> à 7 qui composent le titre Ier de la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale et tendent à prévoir la création d'une Agence nationale pour la cohésion des territoires.

*La commission décide de déléguer au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable les articles 1<sup>er</sup> à 7 de la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale.*

### **Projet de loi relatif à la lutte contre la fraude - 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° 385 (2017-2018) relatif à la lutte contre la fraude (procédure accélérée), et nomme Mme Nathalie Delattre rapporteur pour avis sur ce projet de loi.*

## **Création d'un groupe de travail sur l'amélioration de l'efficacité des fiches S - Communication**

**M. Philippe Bas, président.** – À la suite de l'attentat commis à Paris samedi dernier, le débat relatif au fichier des personnes recherchées et aux fiches S qui en constituent une composante a connu de nouveaux rebondissements.

Pour apporter un tant soit peu de rationalité à ce débat et, ainsi, éclairer nos concitoyens, je vous propose d'adopter une méthode de travail à la fois souple, rapide et collégiale, en créant un groupe de travail pluraliste, ou *task force* – pardonnez-moi cet anglicisme – sur l'amélioration de l'efficacité des fiches S.

Avec votre accord, nous confierons la conduite de cette réflexion à François Pillet, qui, chacun le sait, est profondément attaché au respect des libertés publiques comme à la sécurité de nos concitoyens. Je remercie chacun des groupes politiques ici représentés de bien vouloir désigner en outre, d'ici à la semaine prochaine, un représentant pour ce groupe de travail.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – S'agit-il uniquement des fiches S ?

**M. Philippe Bas, président.** – Il faut tenir compte de toutes les catégories regroupées au sein du fichier des personnes recherchées, même si les fiches S feront l'objet d'un examen tout particulier. Le but est d'assurer un examen technique et d'évaluer l'efficacité de l'instrument dans son ensemble.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Nous sommes un certain nombre à éprouver de l'inquiétude face aux déclarations réitérées, émanant, notamment, de personnalités politiques, selon lesquelles les fiches S devraient être systématiquement expulsés ou connaître un autre traitement répressif. Chacun le sait, si l'on figure dans un fichier ou dans un autre, l'on n'est pas pour autant coupable de quoi que ce soit. Il s'agit là d'un véritable sujet pour notre société, et il faut chercher des solutions de substitution. C'est pourquoi je salue la création de ce groupe de travail.

**M. Philippe Bas, président.** – Comme dans le cas du groupe de travail sur les infractions sexuelles commises à l'encontre des mineurs, lequel a été animé par Marie Mercier, les conclusions devront être remises dans les deux mois.

## **Dématérialisation des documents de travail de la commission - Communication**

**M. Philippe Bas, président.** – Jacques Toubon l'a dit clairement : lorsqu'une procédure est dématérialisée, chacun doit pouvoir continuer à travailler sur des documents papier.

**M. Alain Marc.** – En milieu rural, 20 % de la population continue à ne pas employer les procédures dématérialisées, notamment les personnes âgées.

**M. Philippe Bas, président.** – En l'occurrence, ce dont je parle, c'est de la dématérialisation des documents de travail de notre commission, singulièrement des liasses d'amendements.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Cela concerne aussi nos concitoyens !

**M. Philippe Bas, président.** – Mes chers collègues, à compter du 30 mai prochain, les documents figurant dans nos réunions seront disponibles en format dématérialisé, *via* l'application Déméter. Toutefois, si vous ne souhaitez pas utiliser ce dispositif pour le moment, signalez-vous auprès du service de la commission pour conserver vos liasses d'amendements en papier.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je plaide pour le maintien de la publication de tous les rapports. En pleurant, on parvient difficilement à obtenir quelques exemplaires pour la commission auprès du service de la distribution, mais, pour le reste, il est devenu très difficile d'obtenir la version imprimée d'un rapport. Un rapport du Sénat peut aussi devenir un ouvrage de référence...

**M. Philippe Bas, président.** – C'est le cas !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Tous les rapports devraient être imprimés. Cela ne ruinerait pas le Sénat...

**M. Alain Richard.** – Pour ma part, je n'ai jamais eu de difficulté à obtenir un rapport imprimé.

**M. Philippe Bas, président.** – À la suite de notre précédente réunion de commission sur le sujet et d'une intervention de M. Sueur, j'ai écrit au Président du Sénat, alors que la décision avait été prise de ne plus imprimer les rapports au-delà d'un certain nombre d'exemplaires, pour lui demander de conserver la possibilité d'obtenir, si l'on en fait la demande, la communication de rapports imprimés.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – On déplore que les travaux du Sénat et du Parlement soient méconnus de l'opinion. Beaucoup de gens sont habitués à utiliser des exemplaires imprimés. Tout dématérialiser n'est pas une bonne idée.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – On peut toujours imprimer un rapport sur son imprimante si on le souhaite !

**M. Pierre-Yves Collombat.** – L'économie sera dérisoire pour le Sénat. La mesure n'est rien de plus qu'une coquetterie !

**M. Philippe Bas, président.** – Nous pourrions toujours demander l'impression de rapports pour en assurer la distribution auprès de nos correspondants. Enfin je vous rappelle que, par défaut, les amendements seront désormais disponibles de manière dématérialisée sur votre tablette numérique par le biais de l'application qui leur est consacrée, sauf si vous souhaitez les obtenir dans leur version imprimée.

### **Bilan annuel de l'application des lois - Communication**

**M. Philippe Bas, président.** – Au cours de la séance du 5 juin, qui sera présidée par le Président du Sénat, chaque président de commission présentera un bilan de l'application des lois que sa commission a eu à suivre au cours de l'année parlementaire 2016-2017. Au 31 mars 2018, le taux d'application des 24 lois promulguées au cours de cette année parlementaire et examinées au fond par la commission des lois, c'est-à-dire le ratio

entre le nombre de mesures d'application attendues et le nombre de mesures prises, s'est élevé à 72 %, soit un taux identique à celui de l'année passée. Toutefois, les délais dans lesquels ces mesures sont publiées sont parfois plus longs que les délais d'adoption des lois elles-mêmes. Presque un tiers des mesures prises pour l'application des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2016-2017 et envoyées au fond à notre commission l'ont été plus de six mois après la promulgation de la loi. Ce taux élevé témoigne de l'inanité de vouloir à tout prix accélérer la navette parlementaire, au détriment du droit d'amendement et de la qualité de la loi, si le Gouvernement n'est pas en mesure de prendre dans des délais raisonnables les textes réglementaires nécessaires !

L'inflation législative, mal bien connu et régulièrement dénoncé, est restée forte. L'exemple le plus criant est celui de la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, dont le nombre d'articles est passé de 15 dans le projet de loi initial à 148 dans le texte final, soit un coefficient multiplicateur du nombre d'articles au cours de la navette parlementaire de 9,9 ! Si chacun porte sa part de responsabilité dans ce phénomène, celle du Gouvernement est grande. Ainsi, la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle est passée de 54 à 115 articles, du fait notamment de l'insertion par l'Assemblée nationale de 55 articles additionnels en première lecture, dont les deux tiers à l'initiative du Gouvernement.

On ne peut également que regretter l'absence de publication de deux mesures d'application de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique : l'une pour permettre à toute personne de définir des directives relatives à la conservation, à l'effacement et à la communication de ses données à caractère personnel après son décès – ce que l'on appelle aussi la « mort numérique » –, l'autre pour fixer la liste des pièces justificatives que les personnes n'ont plus à produire lorsqu'une administration détient déjà ces informations – c'est la mise en œuvre du principe « dites-le nous une fois ».

Enfin, je note que l'ordonnance tendant à créer une « banque de la démocratie », prévue par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, ne sera probablement pas publiée dans le délai d'habilitation prévu par la loi, soit avant le 15 juin 2018. Nous ne sommes pas surpris. Nous avons alerté le Gouvernement lors de l'examen de ce texte sur le manque de précision de l'habilitation et sur les difficultés au regard de la neutralité que l'État doit respecter en matière de compétition électorale.

*La réunion est close à 10 h 15.*

**COMMISSION MIXTE PARITAIRE****Jeudi 19 avril 2018****- Présidence de M. Patrick Hetzel, président -***La réunion est ouverte à 8 h 30.***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**

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du 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 s'est réunie le 19 avril 2018.*

*Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau constitué de M. Patrick Hetzel, député, président, de M. Vincent Éblé, sénateur, vice-président, de Mme Nadia Hai, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale et de M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat.*

À l'issue de l'examen en première lecture par chacune des Assemblées, six articles restaient en discussion. En application de l'article 45 de la Constitution, la commission mixte paritaire a été saisie de ces articles.

**M. Patrick Hetzel, député, président.** – Nous entendrons d'abord nos rapporteurs, qui nous diront s'il leur paraît envisageable que la commission mixte trouve un accord sur un texte. Je rappelle que l'accord n'a de sens que si nous pouvons être sûrs que nos deux assemblées pourront émettre un vote favorable sur le texte qu'aurait élaboré la commission mixte paritaire.

**M. Vincent Éblé, sénateur, vice-président.** – Je vous propose sans plus attendre de nous tourner vers nos rapporteurs.

**M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Je voudrais saluer la rapporteure, avec qui j'ai échangé trop brièvement hier soir sur le point en discussion ce matin.

Le Sénat a examiné ce texte le 22 mars dernier et s'inscrit dans une démarche pragmatique, puisqu'il souscrit aux objectifs de la directive d'améliorer le marché des services de paiement. Nous avons considéré qu'il s'agissait d'une transposition fidèle de la directive, qui laissait une bonne marge de manœuvre aux États-membres. Dans cette démarche, nous avons modifié un certain nombre d'articles, en avons ajouté un. Nous avons pris des mesures de correction et de coordination et nous avons adopté dix amendements pour améliorer la cohérence de l'ordonnance avec la directive et corriger des erreurs matérielles.

Je précise également que nous avons été favorables aux deux articles additionnels introduits par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement. Le premier concernait le retrait d'espèces chez le commerçant, également appelé « cashback ». Il nous est apparu équilibré. Nous avons également adopté un amendement du Gouvernement à l'article 3, qui tendait à garantir que chaque ayant-droit d'un compte de cantonnement soit bien couvert à hauteur de 100 000 euros par la garantie des dépôts. Voilà pour les nombreux points de convergence qui témoignent de la démarche pragmatique que nous avons adoptée sur ce texte.

L'essentiel de nos débats de ce matin va être occupé par une initiative du Sénat : l'introduction du nouvel article 1<sup>er</sup> ter A, qui propose d'instaurer un dispositif permettant de sécuriser les utilisateurs des agrégateurs de compte et des initiateurs pour les comptes autres que les comptes de paiement.

Pour les comptes de paiement, nous sommes dans le champ de la directive, ce qui ne pose pas de problème. Nous n'avons pas souhaité surtransposer et ainsi étendre le champ de la directive aux comptes autres que les comptes de paiement, mais nous avons été sensibles à la question de la protection du consommateur. C'est la raison de l'adoption de cette disposition à l'unanimité de la commission des finances et du Sénat, puisque le Gouvernement a retiré un amendement qu'il avait présenté en séance tendant à la suppression du dispositif. La ministre a été sensible aux arguments que nous avons présentés, comme elle l'a clairement indiqué. Je conviens toutefois que le dispositif est sans doute perfectible.

La directive DSP 2 fixe des règles rigoureuses pour les agrégateurs de comptes et les initiateurs de paiement, en leur imposant d'obtenir un agrément ou de s'enregistrer auprès de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), de communiquer avec le gestionnaire de compte et de s'assurer. Ainsi, le consommateur dispose d'un certain nombre de garanties lorsqu'il confie ses codes à un agrégateur de paiement.

La difficulté est que la directive – et donc l'ordonnance – ne concernent que les comptes de paiement, c'est-à-dire les « comptes courants ». Il s'agit d'une limite majeure, dans la mesure où les services offerts portent sur l'ensemble des comptes et produits d'épargne comme le livret A et l'assurance vie. Aujourd'hui 80 % des comptes agrégés ne seraient pas des comptes de paiement.

Il y a donc un véritable vide juridique. Nous aurions pu adopter la même position que la Pologne, qui a interdit les activités d'agrégation sur des comptes autres que les comptes de paiement. Je pense que cela aurait été une mauvaise solution pour le développement de la fintech en France. Mais, aujourd'hui les agrégateurs se retrouvent dans une zone grise : si des piratages de comptes surviennent, certains consommateurs risquent d'être victimes de fraudes et de se retrouver ruinés. Nous sommes sensibles à ce risque pesant sur l'épargne des Français. Par ailleurs, nous ne sommes pas certains que ces sociétés disposent de systèmes de sécurité assez développés pour faire face aux nombreuses attaques ciblant les activités bancaires ou de paiement.

Pour les comptes non couverts par la directive, la banque ne serait pas contrainte d'indemniser l'utilisateur en cas de fraude. La possibilité d'engager la responsabilité du prestataire tiers serait en tout état de cause dépourvue de toute portée pratique, puisqu'il n'existe pas d'obligation d'assurance et qu'en pratique, une fintech serait incapable de rembourser ses clients, puisque les exigences de fonds propres ne sont que de 50 000 euros !

Il y avait dès lors plusieurs solutions.

D'abord, nous aurions pu opter pour la possibilité d'interdire l'agrégation des comptes et l'initiation de paiement. C'est la solution polonaise, qui nous a paru un peu radicale.

La deuxième solution consistait à étendre les dispositions de la directive à tous les comptes et produits d'épargne, donc à surtransposer. Ce n'était pas le souhait de l'Assemblée nationale et ce n'était pas le nôtre.

Enfin, la solution que nous avons retenue, de portée plus réduite mais permettant de protéger le consommateur en cas de fraude, est celle d'un dispositif permettant d'obtenir un remboursement auprès du prestataire tiers en cas de fraude. Concrètement, il prévoit la possibilité d'engager la responsabilité des prestataires de services de paiement au titre de leur activité d'initiation de paiement ou d'agrégation de comptes sur des comptes autres que des comptes de paiement, ces derniers devant alors souscrire une assurance complémentaire pour les comptes non couverts par la directive.

Ce ne sont pas là des solutions parfaites. Cela fait à peu près un mois que nous échangeons avec le Gouvernement sur ce sujet. Habituellement, le Trésor est beaucoup plus prompt à trouver des solutions. Je souhaiterais donc que l'on vote cette obligation d'assurance. Je songe à organiser une conférence de presse cet après-midi avec certaines associations de consommateurs pour expliquer que le Gouvernement ne protège pas les consommateurs en cas de fraude. Il y aura des sinistres et des gens ruinés. Ce jour-là, on se retournera vers le législateur, voire vers les ministres, qui auront sans doute une responsabilité en la matière, en leur disant : « Vous n'avez rien fait ». Je souhaite donc que l'on trouve une solution et je reste ouvert à toute proposition permettant de protéger le consommateur tout en permettant le développement de la fintech.

**Mme Nadia Hai, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Certains amendements adoptés par le Sénat ne nous posent pas de problème. En revanche, deux sujets principaux restent en discussion. Il s'agit de la précision concernant le mécanisme du fonds de garantie et de l'obligation d'assurance. C'est d'ailleurs sur ce dernier point que porte le sujet de discordance. Je veux vous rappeler pourquoi nous nous opposons à cet article.

Je comprends le problème et suis très attachée à la protection du consommateur. Je pense toutefois que cette disposition pose des difficultés de principe et de fond qui rendent impossible son maintien dans le texte.

Elle encadre l'activité des prestataires de paiement sur des comptes qui sont hors du champ de la directive DSP 2, ce qui constitue une forme de surtransposition. Le niveau européen est le niveau adéquat pour traiter cette question. C'est la raison pour laquelle l'Assemblée nationale n'a pas souhaité étendre les dispositions de DSP 2 aux autres comptes.

L'adoption de cette obligation d'assurance engendrera des distorsions de concurrence. Cette disposition ne serait pas applicable aux agrégateurs non agréés, c'est-à-dire ceux qui fourniraient uniquement un accès aux comptes élargis. Quand bien même l'on ajouterait dans le texte que cette obligation est d'ordre public, c'est-à-dire applicable aux prestataires étrangers au titre de leur activité en France, ces dispositions doivent répondre à des objectifs d'intérêt général au sens du droit européen pour être opposables à des établissements européens agissant en libre prestation de services. Cette disposition allant au-delà de ce que prévoit la directive, le contrôle de son respect ne pourra pas s'appuyer sur le dispositif de coopération entre les autorités de régulation que prévoit la directive en cas

d'infraction aux règles d'exercice. Or, l'ACPR n'aura pas la capacité à faire appliquer ces obligations, comme elle l'a indiqué elle-même.

Cette obligation d'assurance conduirait à donner aux utilisateurs des services d'initiation de paiement et d'agrégation un sentiment de sécurité qui ne se justifie pas. L'obligation d'assurance ne s'accompagne pas, en effet, de dispositions renforçant la sécurité de l'accès aux données, comme c'est le cas pour les comptes de paiement, dont l'accès est prévu via des interfaces « API ». Il est difficilement envisageable de construire un système dissymétrique prévoyant une obligation d'assurance sans étendre aux comptes autres que les comptes de paiement les autres dispositions de DSP 2. Cette extension globale est nécessaire, mais elle ne peut être réalisée qu'au niveau européen.

En tout état de cause, il serait souhaitable qu'une analyse approfondie soit menée préalablement à l'adoption d'une telle disposition. Il faudrait, par exemple, conduire une étude de marché sur les offres d'assurance couvrant l'ensemble de ces comptes. Les obligations d'assurance pourraient être différenciées selon les types de comptes et les types de prestataires. Le mécanisme d'assurance devrait être le même que celui applicable aux comptes de paiement, mais ses règles doivent être inscrites dans le droit européen.

En séance publique au Sénat, la ministre a annoncé le lancement d'une mission de réflexion pour formuler des propositions à la Commission européenne. J'imagine que nous pourrions y être associés, vous et moi, monsieur le rapporteur, ainsi que d'autres députés ou sénateurs.

S'agissant de la question du fonds de garantie, je ne vois pas de problème majeur aux dispositions proposées et suis favorable à leur adoption. Pour ce qui est de l'article 1<sup>er</sup> ter A, je ne peux que m'y opposer, compte tenu de tous les éléments que je viens de vous présenter.

**M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Je souhaiterais apporter deux éléments de réponse.

D'abord, bien entendu, la solution idéale eût été d'attendre l'adoption de l'extension de la directive. Néanmoins, connaissant les délais d'adoption des directives, en attendant, il y aura des morts. Concrètement, il y aura des fraudes et des personnes ruinées. Je ne veux pas que nous soyons complices par omission et laisser subsister une zone de non-droit.

Ensuite, je vais répondre à votre argument concernant la nécessité d'engager des études complémentaires. D'une part, le Gouvernement avait tout le temps pour trouver une solution et nous la soumettre. D'autre part, notre amendement renvoie à des décrets : il sera temps pour le Gouvernement de prévoir dans la phase réglementaire les conditions de sécurité quant à l'assurance.

J'admets parfaitement que la solution proposée par le Sénat n'est pas la solution parfaite, mais que proposez-vous ? Nous devons expliquer aux associations de consommateurs que nous sommes complices d'une lacune dans la protection du consommateur. Si vous avez une solution à nous proposer, mes collègues et moi sommes prêts à l'examiner. Aujourd'hui, ce que je n'admets pas, c'est que l'on ne nous propose aucune solution. Proposez-nous autre chose ! Des consommateurs lésés vont se retourner vers nous et nous demander ce que nous avons fait. Le site de Banking indique qu'il bénéficie de

l'agrément de l'ACPR et que les fonds du consommateur sont garantis. Dans les conditions générales d'utilisation, il est précisé qu'il n'y a qu'une obligation de moyens, et non de résultats, y compris en cas de fraude, ce qui est assez inquiétant. J'admets donc que l'amendement n'est pas parfait, mais proposez-nous quelque chose.

**Mme Amélie de Montchalin, députée.** – Il me semble que le pôle constitué autour de l'ACPR pourrait nous aider à trouver des solutions. En particulier, il est nécessaire de trouver le dispositif le plus complet possible. L'applicabilité de votre proposition n'est pas garantie et, surtout, elle laisse un certain nombre d'angles morts. Nous souhaitons donc avoir une discussion approfondie avec les parties prenantes de ce pôle.

Le temps dont nous avons besoin vient de ce que nous cherchons des dispositions qui ne soient pas contraires à des pratiques européennes. Elles ne doivent pas créer de distorsion affectant les efforts déployés depuis maintenant trois ans par la France pour développer son pôle fintech. Le travail que nous faisons est sérieux et honnête.

**Mme Nadia Hai, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – J'aimerais revenir sur quelques points que vous avez abordés.

Vous évoquez votre souci que nous ne soyons pas tenus responsables des conséquences des tentatives de fraude. Vous avez également évoqué une « zone grise » pour décrire la situation actuelle. Mais vous dépeignez un tableau noir qui existe déjà.

Vous déplorez les problèmes que l'on peut être amené à rencontrer ; nous ne les ignorons pas. Mais nous affirmons que la proposition du Sénat ne tient pas, pour les raisons que j'ai développées. La directive s'applique uniquement sur les comptes de paiement. Essayer de trouver une solution alternative, bancaire, rapide et finalement très peu efficace pour protéger le consommateur ne nous semble absolument pas approprié.

La ministre a évoqué le lancement d'une mission à l'échelon européen. Je vous l'accorde, cela demandera un peu de temps. Mais il est nécessaire d'engager une réflexion avec nos partenaires européens. On ne peut pas décider, au seul échelon national, l'édiction de normes qui doivent être encadrées par le droit européen. Néanmoins, nous pouvons être force de proposition au niveau européen.

Nous évoquions hier encore, monsieur le rapporteur, le sujet de la protection des consommateurs. De là à dire qu'il y aura des « morts » et que nous serions « complices », pour reprendre les termes que vous avez employés, il y a une marge ! Vos propos sont exagérés. Nous avons aussi à cœur de protéger le consommateur, nous recherchons une solution efficace et efficiente. Nous ne souhaitons pas susciter chez les consommateurs un sentiment de confiance injustifié. Il ne faut pas que la porte leur soit fermée le jour où ils demanderont réparation.

**M. Jérôme Bascher, sénateur.** – Il est étrange de dire qu'il faudrait attendre plusieurs années – le temps qu'un épargnant soit ruiné – avant de prendre des mesures au niveau européen. La priorité est de protéger les consommateurs. Nous défendons nos concitoyens. Nous pouvons admettre que la mesure proposée n'est pas parfaite, mais il serait extraordinaire de dire que ce dispositif d'assurance ne protège pas le consommateur. Il serait utile d'adopter à court terme la disposition proposée par M. de Montgolfier. Des aménagements ou corrections au dispositif pourraient être apportés dans des véhicules législatifs à venir, si l'on trouve une solution dans le temps intercurrent.

Il est tout à fait illogique que Bercy n'ait encore rien proposé sur ce sujet. Il y a pourtant, dans cette grande maison, que je connais bien, une imagination fertile, des compétences variées et des personnes brillantes qui peuvent avoir de belles carrières. Je trouve donc dommage que Bercy ne se soit pas mis en marche – si j'ose dire – pour proposer des solutions. Chacun est resté à sa place, les bras ballants. Si la disposition proposée par le Sénat n'était pas adoptée, il demeurerait alors un vide juridique.

**Mme Nadia Hai, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Je ne reviens sur les arguments qui me conduisent à refuser le dispositif d'assurance que vous proposez. Ils sont très clairs et nous avons échangé à ce propos. Bercy ne reste pas « les bras ballants » : nous avons eu des échanges fréquents avec le ministère. Il s'agit d'un sujet complexe. Or, traiter un sujet complexe avec des solutions simples n'a jamais été une bonne chose.

Nous cherchons des solutions. Nous sommes un des premiers pays à avoir transposé cette directive. Nous avons l'exemple de la Pologne, qui a interdit le webscraping. Faire ce choix reviendrait à envoyer un mauvais signal aux sociétés financières. Il nous faut trouver une solution pour effectuer une transposition efficiente et efficace et, en même temps, protéger le consommateur. La solution que vous proposez n'est pas la bonne et nous réfléchissons afin de sortir de cette impasse.

**M. Daniel Labaronne, député.** – Je souhaiterais savoir si vous avez consulté le Comité consultatif du secteur financier.

**M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Nous avons consulté France FinTech. Pour proposer une assurance, il faut en effet des garanties, notamment sur le plan informatique. France FinTech voit une avancée dans le dispositif que nous proposons. Nous avons également rencontré la Fédération bancaire française. D'après le cabinet du ministre, si une faillite advenait, les utilisateurs prendraient conscience des risques qu'ils encourent.

**Mme Nadia Hai, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – N'introduisons pas de considérations politiques dans ce point technique !

**M. Daniel Labaronne, député.** – Le Comité consultatif du secteur financier réunit, d'une part, les banques, assurances et fonds de pension et, d'autre part, les utilisateurs – les consommateurs, les épargnants, etc. Il aurait pu donner un avis éclairé sur votre dispositif. En tant que membre de ce comité, je ne crois pas qu'il ait été saisi de votre proposition. Sur un sujet aussi complexe et technique, il faut une démarche rigoureuse qui consiste à interpellier l'ensemble des acteurs concernés. Par ailleurs, il faut éviter la surtransposition, que l'on reproche souvent à la France. Or, une réflexion est engagée à l'échelon européen. Elle répondra à terme à vos attentes. Nous partageons les mêmes préoccupations pour la protection des consommateurs.

**M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Que proposez-vous ?

**M. Daniel Labaronne, député.** – Il faut adopter une démarche concertée, européenne et éclairée, plutôt que mettre en place un dispositif contreproductif vis-à-vis des objectifs que vous fixez : la protection des consommateurs.

**M. Vincent Éblé, sénateur, vice-président.** – La situation est paradoxale. Nous proposons un dispositif de protection, mais vous nous répondez que, dans la mesure où il ne serait pas performant ou pas complet, il faudrait privilégier l'absence de tout dispositif de toute nature. Vous nous reprochez de ne pas avoir mené suffisamment de consultations, mais avez-vous, vous-même, mené des consultations sur la question du manque de protection des consommateurs quant aux services encadrés par la directive ? Vous évoquez une surtransposition, mais il s'agit de protection des consommateurs. Si l'on veut se contenter du plus petit commun dénominateur de protection, alors autant ne pas légiférer et il n'y aura plus de spécificité nationale sur ces questions.

Au Sénat, nous estimons indispensable un minimum de protection dans ces secteurs où les risques sont avérés et spécifiques. Dans un contexte de compétition internationale des services financiers, peut-être faut-il agir avec nos partenaires européens, mais l'absence de toute réaction ne saurait tenir lieu de réponse. C'est répondre d'un revers de main.

**M. Jean-François Rapin, sénateur.** – Au titre de la commission des affaires européennes, j'ai présenté un rapport sur la question de la surtransposition. S'agissant de DSP 2, la commission des affaires européennes a partagé la position prise par la commission des finances et a attiré l'attention sur l'angle mort de la non-prise en considération des comptes d'épargne. 80 % des avoirs financiers de nos concitoyens sont sur ce type de comptes.

**Mme Nadia Hai, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale.** – Nous n'arriverons pas à un accord aujourd'hui. Votre proposition d'assurance est une fausse bonne idée, car elle semble assurer une protection du consommateur, alors que ce n'est pas le cas. J'ai avancé suffisamment d'éléments pour le démontrer. Trouver une solution commune à ce stade à est impossible. Nous allons continuer à travailler avec le ministère, en vue d'une protection efficace des consommateurs. Au lieu de les protéger vite et mal, notre majorité préfère prendre le temps de les protéger efficacement.

**M. Patrick Hetzel, député, président.** – Le souci de la protection du consommateur nous réunit. Reste la question du tempo. Manifestement, il y a une différence d'appréciation entre les deux majorités en présence. Le Sénat veut aller plus vite, tant la question est importante. Je déplore également que le ministre n'ait pas apporté de solution, mais c'est un état de fait. On ne peut trouver un accord en commission mixte paritaire que si l'on est certain que le texte élaboré pourra être adopté par chaque chambre dans les mêmes termes. Manifestement, tel n'est pas le cas ce matin.

Ma proposition est donc claire, sous le contrôle du président Vincent Éblé : je vous suggère de convenir que notre commission mixte paritaire ne peut pas aboutir hic et nunc. J'invite la majorité au sein des deux chambres à rechercher une solution exhaustive à ce problème, qui mérite une attention toute particulière.

**M. Albéric de Montgolfier, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Nous n'aboutirons pas à un accord ce matin. Je crains qu'il n'y ait pas de solution du tout si celle que propose le Sénat n'est pas retenue. Nous avons examiné le texte le 22 mars, c'est-à-dire il y a près d'un mois, consulté le cabinet du ministre, la Fédération bancaire française et France FinTech, et regardé ce que font d'autres pays, dont le Royaume-Uni. Pendant qu'aujourd'hui nous disons qu'il n'y a pas de solution, les agrégateurs affirment fournir des garanties. Notre débat échappe aux Français, qui se croient protégés alors qu'ils se situent dans une zone

d'ombre. Nous avons d'autant plus de temps que notre commission mixte paritaire ne se réunit pas, comme c'est souvent le cas, juste au lendemain de la séance publique au Sénat.

La commission mixte paritaire constate qu'elle ne peut parvenir à un accord sur l'ensemble des dispositions restant en discussion et conclut à l'échec de ses travaux.

**M. Patrick Hetzel, député, président.** – La nouvelle lecture n'aura pas lieu avant le mois de juin. Nous aurons donc le temps de trouver une solution satisfaisante.

*La réunion est close à 9 h 10.*

**Jeudi 17 mai 2018**

- Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente -

*La réunion est ouverte à 11 h 45.*

**Commission mixte paritaire sur la proposition de loi relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 12 h 45*

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

**Mardi 15 mai 2018**

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 30.*

**Audition de Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice  
(sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu 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 11 heures.*

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

*La réunion est ouverte à 14 h 05.*

**Audition de M. Éric Voulleminot, directeur central adjoint de la police  
judiciaire (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

**Audition de M. Fernand Gontier, directeur central de la police aux frontières,  
et Mme Brigitte Lafourcade, directrice adjointe (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

*La réunion est close à 16 h 15*

**Mercredi 16 mai 2018**

- Présidence de M. Michel Boutant, président -

*La réunion est ouverte à 14 h 20.*

**Table ronde d'organisations syndicales des surveillants pénitentiaires (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

**Audition de MM. Michel Delpuech, préfet de police de Paris, Thibaut Sartre, préfet, secrétaire général pour l'administration de la préfecture de police de Paris, Frédéric Dupuch, directeur de la police de proximité de l'agglomération parisienne, Christian Sainte, directeur régional de la police judiciaire, Éric Belleut, directeur adjoint de l'ordre public et de la circulation, Philippe Dalvavie, conseiller technique chargé des affaires juridiques, Lucas Demurger, conseiller technique chargé des affaires juridiques (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu 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 18 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**

**Jeudi 12 avril 2018**

- Présidence de M. Bernard Cazeau, président -

*La réunion est ouverte à 15 heures.*

**Audition de Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation  
de liberté**

**M. Bernard Cazeau, président.** – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté.

Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté est une autorité administrative indépendante instituée par une loi du 30 octobre 2007. Mme Hazan est le deuxième Contrôleur général, depuis juillet 2014.

Le Contrôleur général peut visiter à tout moment, sur l'ensemble du territoire français, tout lieu où des personnes sont privées de liberté, notamment des établissements pénitentiaires, des locaux de garde à vue des services de police et de gendarmerie, des centres et locaux de rétention administrative des étrangers, des zones d'attente des ports et aéroports ou encore des centres éducatifs fermés – cette énumération n'est pas exhaustive. Le Contrôleur général veille à ce que les personnes privées de liberté soient traitées avec humanité et dans le respect de la dignité inhérente à la personne humaine.

Notre commission d'enquête a souhaité vous entendre pour que vous lui présentiez vos travaux et vos préconisations sur la façon dont l'administration pénitentiaire, dont nous avons auditionné le directeur la semaine dernière, prend en charge le terrorisme et la radicalisation. Quelle est votre évaluation des différents dispositifs en la matière ? Comment jugez-vous les conditions de travail des personnels pénitentiaires et des différents intervenants, ainsi que les formations qui leur sont dispensées ? Enfin, avez-vous une appréciation sur le récent plan de lutte contre la radicalisation récemment présenté par le Gouvernement ?

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d'une dizaine de minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteure, Sylvie Goy-Chavent, à vous poser des questions.

Cette audition fera l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « *Je le jure.* ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Adeline Hazan prête serment.*

**Mme Adeline Hazan, Contrôleure générale des lieux de privation de liberté. –**

La prise en charge des détenus radicalisés est une problématique complexe sur laquelle le Contrôleur général travaille depuis 2015. Les derniers dispositifs annoncés en janvier 2018 n'étant pas encore entrés en application, nous n'avons pas encore pu les visiter – or le Contrôleur général fonde ses avis et recommandations sur des visites.

Je commencerai par un bref rappel historique. Avant 2015, les retours de Syrie inquiétaient déjà l'administration pénitentiaire. Le directeur de la maison d'arrêt de Fresnes avait ainsi créé en novembre 2014, sans aval de sa hiérarchie, une unité dédiée regroupant 22 détenus radicalisés revenant de Syrie, ayant constaté un prosélytisme croissant dans sa prison déjà surpeuplée. La garde des Sceaux de l'époque s'était montrée très réservée. Mais après les attentats de janvier 2015, le Gouvernement décidait dans l'urgence de créer cinq unités dédiées : outre Fresnes, deux à Fleury, une à Osny et une à Lille-Annœullin.

C'est à ce moment que le Contrôleur général s'est emparé de la question, visitant l'unité dédiée de Fresnes pour jauger l'opportunité de la dupliquer. Les 22 détenus regroupés présentaient des degrés de radicalisation très variables : l'un, de 18 ans à peine, était parti en Syrie sur des idéaux humanitaires quand d'autres étaient ancrés dans la radicalisation. Ce mélange nous a paru dangereux, d'autant que ces détenus étaient à deux ou trois par cellule.

J'ai par ailleurs visité la maison d'arrêt d'Osny qui expérimentait un programme « *recherche-action* » : les responsables pénitentiaires y travaillaient avec des sociologues dans une optique de dé-radicalisation – même si je n'aime guère ce terme.

Notre rapport sur l'unité dédiée de Fresnes, assorti d'un avis négatif publié au *Journal officiel* le 30 juin 2015, critiquait l'orientation discrétionnaire, les voies de recours inexistantes, une détention sans statut, s'apparentant à un isolement qui ne dit pas son nom.

L'ouverture des cinq nouvelles unités dédiées début 2016 a donné lieu à un deuxième rapport, après six mois sur le terrain, publié le 7 juin 2016. Nous y constatons que la réflexion de l'administration pénitentiaire avait progressé, qu'une doctrine d'emploi se dessinait – elle a fait l'objet d'une note en février 2016 – et qu'une évaluation était désormais faite pendant huit semaines. En mai 2016, le Premier ministre réaffirmait le principe des unités dédiées, assorties d'un service de renseignement pénitentiaire de plein exercice. Parallèlement, le parquet de Paris criminalisait tous les retours de Syrie. Notre deuxième avis était également assez négatif : malgré l'intérêt des programmes de dé-radicalisation, le regroupement de personnes dangereuses nous paraissait présenter plus d'inconvénients que d'avantages et entraîner des effets pervers : les détenus sont privés de droits fondamentaux comme la possibilité de travailler ou de suivre une formation et le placement en unité dédiée est perçu comme une circonstance aggravante par les magistrats.

L'agression très violente d'un surveillant par un détenu radicalisé dans l'unité dédiée d'Osny en septembre 2016 a donné lieu à un nouveau plan, en octobre 2016. Le Garde des Sceaux, M. Urvoas, annonçait la fin des unités dédiées, mais, en réalité, les consacrait en les élargissant. Il reconnaissait que l'absence d'évaluation avait pu expliquer le dérapage d'Osny. L'étanchéité n'était pas effective puisque l'agression avait été concertée. Le plan prévoyait que 27 établissements pénitentiaires accueillent ces détenus, avec des programmes

de prise en charge spécifique. Pour les plus dangereux, on instaure les quartiers pour détenus violents (QDV).

En février 2017, les unités de prévention de la radicalisation (*UPRA*) étaient à leur tour remplacées par les quartiers d'évaluation de la radicalisation (QER), pouvant accueillir 120 personnes pour quatre mois, avec une centaine de places pour les femmes. Fin 2017, on annonce six QER et trois QDV. Le principe est celui de sessions de quatre mois, regroupant douze détenus, avec trois issues possibles, selon le degré de dangerosité : la mise à l'isolement, le placement en quartier de prévention de la radicalisation ou la détention ordinaire. Les trois nouveaux QER ouvrent à Condé-sur-Sarthe et à Vendin-le-Vieil. Sont concernés les 500 TIS, écroués pour faits de terrorisme, et environ 1 200 détenus de droit commun qui apparaissent radicalisés. La plupart sont encore hébergés hors quartiers dédiés, mais ne peuvent être affectés que dans les 27 établissements pénitentiaires disposant d'un programme de prévention de la radicalisation violente.

Les règles y sont très strictes – fouilles systématiques, changement de cellule fréquent – mais les programmes évoluent très doucement et très différemment. Le problème tient au pilotage insuffisant de l'administration pénitentiaire dont la doctrine d'emploi n'est pas bien établie et aux difficultés de recrutement des binômes de soutien. À ma connaissance, ce qui a été fait n'a pas été évalué.

Faut-il regrouper ces détenus ou les disperser tout en les contrôlant plus strictement ? Le sujet est éminemment complexe et personne n'a trouvé la solution, ni en France ni ailleurs.

Le problème s'est accru avec le mouvement social dans la pénitencière en janvier 2018, déclenché par l'agression d'un surveillant à Vendin-le-Vieil. En réponse aux revendications des organisations syndicales, le Gouvernement a annoncé 1 500 places en quartiers totalement étanches, dont 450 d'ici la fin de l'année. Comment faire, avec les six QER et les trois QPR qui ne peuvent accueillir, tout compris, que moins de 450 détenus ? Comment garantir l'étanchéité totale ? Bref, sur ces nouveaux programmes de prévention de la radicalisation violente, peu d'informations, pas de bilan et peu de pilotage national ; sur les régimes de détention actés à la fin du conflit, interrogation sur l'étanchéité des quartiers. Attention à ne pas tomber dans l'excès et reconstituer les quartiers de haute sécurité (QHS), avec des mesures qui ne seraient ni efficaces, ni respectueuses des droits fondamentaux. Même dans la prise en charge de détenus radicalisés, il faut un équilibre entre des mesures de sécurité renforcées, légitimes, et le respect d'un tronc commun de valeurs. Ce n'est pas le cas pour Salah Abdeslam, soumis à une vidéo-surveillance 24 heures sur 24.

Le Contrôleur général va continuer un troisième cycle de visites, après l'été. Nous recevons d'ores et déjà des requêtes de détenus sur l'absence de reconnaissance des droits fondamentaux.

**Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure.** – Merci. Nul doute que votre rôle est difficile. Les premiers détenus condamnés pour terrorisme l'ont été sur des bases plus souples qu'aujourd'hui ; beaucoup, et non des moindres, vont être libérés cette année. Comment gérer la situation ? Peut-on imaginer une réévaluation de ces personnes ?

Les personnes que nous avons auditionnées prônent majoritairement l'isolement des détenus radicalisés – mais l'on manque de places. Dans les faits, ils sont plutôt regroupés :

des prisons de province, qui ne disposent pas de l'encadrement adapté, voient ainsi arriver des vagues de trente ou quarante détenus radicalisés...

Comment, dans un État de droit, garantir les droits des personnes incarcérées tout en les empêchant de nuire à la société, d'attaquer nos valeurs ? Comment empêcher les détenus de communiquer avec l'extérieur, de donner des ordres depuis leur cellule, par téléphone ? Je sais combien ces questions sont difficiles. Quelles réponses apporter dans un contexte aussi tendu ?

**Mme Adeline Hazan.** – La question d'une réévaluation à la sortie de prison n'est pas de la compétence du Contrôleur général et je me garderai de donner un avis.

Les pouvoirs publics ont compris qu'il fallait d'abord évaluer les détenus dans le cadre des QER. Ces quatre mois d'évaluation permettront une analyse plus fine : sont-ils dangereux, faut-il les isoler complètement ? Faut-il les placer en QPR, avec un programme de déradicalisation ? Ou privilégier la détention normale, avec le cas échéant une surveillance accrue ? On peut penser que certains profils seront moins dangereux en détention normale que regroupés. Je ne crois pas aux quartiers totalement étanches : on l'a vu à Osny ou au début de la détention d'Abdeslam, les contacts existent. Grâce aux binômes de soutien, qu'il faut améliorer, et au renseignement pénitentiaire, les QER sont un progrès.

**M. Bernard Cazeau, président.** – Il faut distinguer les détenus déjà radicalisés, comme les revenants de Syrie et d'Irak, de ceux qui se radicalisent en prison. Faut-il une solution spécifique aux uns et aux autres ? Des moyens particuliers pour les premiers ?

L'évaluation se heurte à la dissimulation : en prison, les plus radicalisés se masquent. La violence peut s'expliquer plus par la réaction au régime pénitentiaire que par la radicalisation. Faut-il des modalités de détention plus drastiques, tout en respectant les droits élémentaires, ou au contraire une attitude plus laxiste ?

**Mme Adeline Hazan.** – Difficile, actuellement, de quantifier la proportion de détenus qui se radicalisent en prison. C'était le cas des auteurs des attentats de janvier 2015. À l'époque, on évoquait un chiffre de 17 % ; sans doute n'est-il plus d'actualité. Si la radicalisation se fait davantage à l'extérieur, sur Internet et dans les cités, qu'en détention, la surpopulation carcérale reste un facteur de risque. Quand on place un jeune condamné à une peine de quelques mois dans la cellule d'un radicalisé endurci, c'est un terreau pour le prosélytisme, comme naguère pour le caïdat.

Face au phénomène de dissimulation, on ne peut se contenter des critères qui prévalaient encore il y a deux ans – port de la barbe ou refus d'un repas. Les vrais radicalisés ne portent ni barbe, ni djellaba. Les techniques ont évolué et l'observation, la discussion, les entretiens avec des psychologues et des éducateurs dans le cadre du binôme permettent désormais une évaluation plus fine. Reste à voir si elle suffira pour détecter les cas de radicalisation dangereuse et proposer un contre-discours.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – Cette réalité est relativement récente. La France compte environ 500 TIS et 1 200 détenus de droit commun radicalisés, contre 400 en Espagne. J'ai visité le QER d'Osny, dans le Val-d'Oise : rien ne le distingue des autres parties de la prison, sinon que le personnel dédié est volontaire – mais le *turnover* est important.

Pourquoi dites-vous être choquée par la surveillance spécifique de Salah Abdeslam ? Certains détenus sont particulièrement dangereux : le personnel est constamment menacé. Il ne faut pas exclure le lien entre délinquance de banlieue et radicalisation.

**Mme Adeline Hazan.** – Je n’ai pas dit que j’étais choquée par la surveillance particulière d’un certain nombre de détenus radicalisés, mais qu’il fallait veiller à ne pas recréer les anciens QHS. Dans les quartiers que j’ai contrôlés à Condé-sur-Sarthe ou à Vendin-le-Vieil, les mesures de sécurité sont déjà considérables : le détenu ne peut sortir de sa cellule qu’accompagné de trois gardiens habillés en Robocop ! Comment faire encore plus ? Les organisations syndicales demandent des quartiers complètement étanches, des mesures encore plus sévères... Jusqu’où peut-on aller ?

Le cas de Salah Abdeslam est révélateur de cette escalade. Depuis son incarcération en France, il fait l’objet d’une vidéosurveillance 24 heures sur 24 – y compris aux toilettes. Cette pratique n’était encadrée que par un simple arrêté de 2014 ; elle était donc illégale jusqu’à la loi du 21 juillet 2016 qui prévoit cette possibilité pour « *les personnes dont l’évasion ou le suicide pourraient avoir un impact important sur l’ordre public eu égard aux circonstances particulières à l’origine de leur incarcération et l’impact de celle-ci sur l’opinion publique* ». Si une telle mesure se conçoit pendant les premiers temps du choc carcéral, peut-on la maintenir pendant des années sans atteinte aux droits fondamentaux ? Sans compter que la loi de juillet 2016 ne la circonscrit pas aux seuls cas de terrorisme : cette définition pourrait tout aussi bien s’appliquer aux affaires de pédophilie, par exemple. C’est dangereux. Oui, la problématique est récente dans son ampleur, mais des alertes avaient été lancées bien avant 2015.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – Combien d’alertes ont été passées sous silence !

**Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure.** – Que penser du discours religieux en prison ? De la circulation de documents en arabe ? Les surveillants ne sont pas tous arabophones... Faut-il évaluer les aumôniers, voire les surveiller ?

**Mme Adeline Hazan.** – Un texte en arabe n’a pas à circuler dans l’établissement.

**M. Pierre Charon.** – À la Santé, les menus sont en arabe !

**Mme Adeline Hazan.** – Ils sont rédigés par l’administration ; je parlais des courriers.

**Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure.** – Et les textes en arabe pendant le culte ?

**Mme Adeline Hazan.** – En effet. Cela pose la question du recrutement des aumôniers. Fresnes, il y deux ans, comptait sept aumôniers catholiques, alors qu’il y a peu de catholiques pratiquants en prison, pour un seul aumônier musulman, qui avait 85 ans et peinait à se déplacer. Autant dire que les jeunes ne le reconnaissaient pas comme un interlocuteur valable. Et si les aumôniers catholiques et protestants sont salariés du fait de l’organisation de leur culte, les aumôniers musulmans, eux, ne perçoivent qu’un dédommagement de 400 euros par mois – c’est presque du bénévolat.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – L’islam n’est pas une religion organisée...

**Mme Adeline Hazan.** – C'est tout le problème. Si l'on veut des aumôniers musulmans formés, qui connaissent les jeunes, il faut les indemniser mieux, comme le permet déjà la loi de 1905.

**M. Ladislas Poniatowski.** – Les 257 revenants de Syrie et d'Irak qui ont été judiciairisés sont mêlés aux autres détenus. Or, ils bénéficient d'une aura incomparable aux yeux de leurs codétenus. Tous les professionnels que nous avons auditionnés le disent : une personne radicalisée ne se déradicalise pas. En prison, ces djihadistes militent, influencent, recrutent !

Je m'inquiète aussi du suivi des condamnés pour terrorisme qui vont être relâchés en 2018 et 2019, d'autant qu'ils ont pu pratiquer la dissimulation pour être libérés plus vite...

**Mme Adeline Hazan.** – Je doute qu'ils sortent avant l'expiration de leur peine, ce ne sont pas des détenus lambda.

Les 22 détenus de la première unité dédiée, à Fresnes, revenaient tous de Syrie, mais avec un degré d'inscription dans la radicalisation variable. D'où l'importance d'une évaluation fine. Mon rôle sera de vérifier, une fois les QER tous installés, le sérieux, la pertinence et la fiabilité de cette évaluation.

Je ne suis pas persuadée qu'il faille à tout prix regrouper les personnes revenant de Syrie. Mes deux premiers rapports, qui faisaient suite à une expertise de terrain, montraient qu'il y a plus d'inconvénients que d'avantages... Le regroupement n'est pas la panacée !

**M. Laurent Lafon.** – Passage en QER, évaluation sur douze semaines puis orientation en fonction du degré de dangerosité, telle est la doctrine qui va être appliquée. Je comprends que vous n'êtes pas à ce jour en mesure de répondre sur la pertinence de cette évaluation ou des méthodes...

**Mme Adeline Hazan.** – En effet : trois QER seulement ont été mis en place, trois autres vont l'être. J'organiserai une mission après l'été.

**M. Laurent Lafon.** – Vous avez exprimé vos réserves sur les quartiers totalement étanches. Où placez-vous le curseur entre ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas en termes d'isolement et de surveillance ? Par ailleurs, pouvez-vous nous en dire plus sur les binômes de soutien ?

**Mme Adeline Hazan.** – À ce jour, un seul détenu fait l'objet d'une vidéosurveillance 24 heures sur 24. Je ne suis pas contre l'isolement pour certains, mais il s'agit d'un statut qui doit être respecté, avec voie de recours devant la direction interrégionale des services pénitentiaires, durée encadrée : décision du directeur de l'établissement, puis du directeur interrégional, puis du garde des Sceaux au-delà d'un an... La première unité dédiée s'apparentait à un isolement qui ne dit pas son nom. Il faut respecter la procédure et le statut.

L'administration pénitentiaire a instauré il y a deux ans les binômes de soutien, composés d'un psychologue et d'un éducateur de prévention, pour apporter un soutien aux détenus radicalisés ou en voie de radicalisation. Elle s'est heurtée à des difficultés de recrutement, au point que certains binômes étaient constitués de gens qui n'avaient jamais pénétré dans une prison... Il semble que des progrès aient été faits depuis, mais j'alerte sur la qualité de ces binômes de soutien.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – Ce n'est pas un choix de carrière facile !

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – L'unique centre de prévention, d'insertion et de citoyenneté, créé en septembre 2016 pour favoriser la déradicalisation, a fermé à l'été 2017. Que s'est-il passé ?

On a le sentiment que l'État tâtonne, sans doute faute d'avoir anticipé ce phénomène nouveau et que la doctrine a du mal à se mettre en place.

Notre commission d'enquête pourrait préconiser que vous soyez davantage associée à la détermination des politiques pénitentiaires. Vous avez vu juste en vous montrant sceptique sur le regroupement des détenus radicalisés...

**Mme Adeline Hazan.** – L'administration pénitentiaire et le Gouvernement tâtonnent, c'est vrai, mais il est difficile de leur jeter la pierre tant la problématique est complexe. Nos voisins ne font pas mieux. Les Pays-Bas ont déjà changé trois fois de dispositif : ils ont regroupé, puis dispersé, puis regroupé à nouveau !

Faut-il associer le Contrôleur général à la définition des politiques publiques qu'il doit contrôler ? Je n'en suis pas sûre.

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Vous donnez des avis.

**Mme Adeline Hazan.** – Et ils ont fini par être écoutés – par exemple sur l'inclusion des détenus de droit commun radicalisés dans les unités dédiées.

Il y a eu un défaut d'anticipation, c'est une évidence.

Quant au centre de prévention de Pontourny en Indre-et-Loire, il n'entrait pas dans notre champ de compétence puisqu'il ne s'agissait pas d'un lieu fermé. Nous l'avons toutefois visité. Le principe était d'accueillir des jeunes qui n'étaient pas sous main de justice ; il a fermé faute de pensionnaires potentiels. Je ne me prononcerai pas sur d'éventuelles autres structures de ce type.

**M. Bernard Cazeau, président.** – Votre rôle est bien particulier. Je comprends qu'il vous soit difficile de préconiser une solution globale, tant les cas sont individuels. Tout dépend de la condamnation, de la dangerosité. Difficile de comparer un détenu de droit commun radicalisé et les terroristes de Molenbeek. Sans doute faut-il des réponses individuelles, ou par petit groupe.

### **Audition de M. Manuel Valls, député, ancien Premier ministre**

**M. Bernard Cazeau, président.** – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Manuel Valls, député, ancien Premier ministre et ancien Ministre de l'Intérieur.

Monsieur le Premier ministre, alors que vous dirigiez le gouvernement, la France a été particulièrement touchée par le terrorisme, avec plusieurs attaques de grande ampleur, à commencer par celles du 13 novembre 2015. Notre commission d'enquête est particulièrement intéressée par votre témoignage. Comment évaluez-vous la menace terroriste actuelle et en quoi, selon vous, a-t-elle évolué, en particulier depuis les revers militaires de

Daech ? Comment ces attentats terroristes ont-ils conduit les services de l'État à être mieux organisés et davantage dotés pour faire face à cette menace ?

À la suite de l'attentat de Trèbes, le 23 mars dernier, vous avez pris un certain nombre de positions publiques sur le salafisme et les fichés S. Vous savez cependant que vos propositions sont controversées, en particulier quant à leur compatibilité avec notre ordre juridique. Comment vous semble-t-il possible de surmonter cet obstacle ? Par ailleurs, quelles évolutions sont intervenues, selon vous, pour que des solutions plus fortes que par le passé soient mises en œuvre ?

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d'une dizaine de minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteure, Sylvie Goy-Chavent, à vous poser des questions.

Cette audition fera l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « *Je le jure.* ».

*Conformément à la procédure en vigueur, M. Manuel Valls prête serment.*

**M. Manuel Valls, député, ancien Premier ministre.** – Avant de commencer, je souhaite rappeler que cela fait maintenant plus d'un an que je ne suis plus aux responsabilités. Je n'ai ainsi plus le même type d'informations.

Lorsque j'ai été nommé Ministre de l'Intérieur en mai 2012, nous avions à traiter des conséquences des attentats de Toulouse et de Montauban. Nous avons ainsi préparé, en nous appuyant notamment sur la base des travaux que François Fillon et Nicolas Sarkozy avaient laissés, la première loi antiterroriste du quinquennat de François Hollande, que j'ai présentée au Sénat fin 2012. À l'été 2012, Patrick Calvar, le nouveau Directeur central du renseignement intérieur, m'informait de la situation dans laquelle se trouvait notre pays. Une trentaine d'individus, français ou non, de confession musulmane de naissance ou convertis, jeunes, souvent avec un passé de délinquance, étaient partis en Irak et, dans une moindre mesure, en Syrie. Ce phénomène ne cessera de croître. Pour moi, l'un des éléments majeurs résumant ce que nous allons connaître par la suite a été la tentative d'attentat à Sarcelles, le 19 septembre 2012, lorsqu'une grenade a été lancée dans une épicerie casher. Je réunissais le même jour les responsables de la gendarmerie et de la police à l'École militaire. Cette tentative a été l'un des premiers actes de ce que l'on a appelé par la suite la filière Torcy-Cannes-Strasbourg. L'un des terroristes sera abattu par la police quelques jours après à Strasbourg. Le procès de cette filière s'est d'ailleurs tenu il y a quelques mois. Elle reprenait toutes les caractéristiques du terrorisme que nous avons pu constater à l'échelle nationale par la suite. Certains des membres sont partis sur les théâtres d'opération puis revenus, d'autres sont restés, certains sont des convertis, une partie s'est radicalisée très vite, d'autres sont radicalisés depuis longtemps. Toutes les typologies de djihadistes qui ont pu par la suite être établies étaient déjà présentes dans cette filière.

Au moment où la loi antiterroriste a été présentée, j'avais à disposition une étude de la police newyorkaise qui insistait sur la nécessité de s'intéresser à la fois à l'ennemi

endogène et exogène. J'avais repris cette formule d'ennemi de l'extérieur et de l'intérieur à la tribune du Sénat. Nous ressentions, au ministère de l'Intérieur, l'existence d'un lien entre certains de nos compatriotes vivant en France pouvant mener des actions contre nous. Avec Joëlle Milquet, Ministre de l'Intérieur belge, j'ai pris l'initiative de lancer une discussion sur ce thème avec nos homologues européens confrontés aux mêmes phénomènes : l'Espagne, l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas, le Danemark, le Royaume-Uni. Les Belges étaient très conscients de leurs difficultés. Au Danemark, la menace terroriste était légèrement différente car il s'agissait de profils terroristes beaucoup plus proches du banditisme et de la grande criminalité que dans d'autres pays. J'ai la conviction que nous allons être confrontés pendant longtemps au phénomène du terrorisme.

Nous avons pratiquement repris toutes les recommandations du rapport Urvoas-Verchère concernant la réforme de la Direction centrale du renseignement intérieur, pour remettre en place une direction du renseignement territorial. Il fallait reconstituer les renseignements territoriaux afin de capter le bas du spectre, les signaux faibles. Cela reste un sujet essentiel. Il faut avoir conscience qu'au moins cinq ans sont nécessaires pour reconstituer un service de renseignement de qualité. Nous avons eu ce débat avec la Garde des Sceaux pour créer un véritable service de renseignement pénitentiaire, qui a été mis en place quelques années plus tard. Il s'agissait ainsi d'adapter la DST et la DCRI à la réalité de ce nouveau terrorisme qui possédait un temps d'avance et qui avait cette caractéristique d'être un terrorisme endogène.

Nous n'avions jamais connu cette situation venant de nos propres quartiers. En outre, à la différence d'autres groupes terroristes – je pense aux terrorismes kurde, arménien, basque, corse... –, où il y a toujours la possibilité de trouver un accord politique, ce n'est pas le cas ici. Malgré ces réformes, nous avons été frappés par des attentats, avec pour conséquence le vote d'un certain nombre de législations. D'ailleurs, il ne faut jamais s'interdire, grâce à l'évaluation, de faire évoluer les lois pour gagner en efficacité tout en préservant les libertés fondamentales.

Daech a en grande partie été défait sur le plan politique en Irak et en Syrie. Mais il ne faut pas avoir seulement cette réflexion politique : il ne s'agit pas d'une campagne militaire classique, comment nous avons pu en connaître autrefois. Le temps des islamistes n'est pas le nôtre. Pour eux, il s'agit certes d'une défaite, mais c'est une étape. Daech est ainsi la troisième ou quatrième phase d'une réflexion qui a commencé avec Ben Laden, voire sans doute auparavant. Ils se reconstruiront. D'ailleurs, David Thompson, dans son livre *Les revenants*, l'indique bien : les plus dangereux, ce ne sont pas les revenants, mais ceux qui n'ont pas pu partir. Pour Daech, il y a une victoire à avoir réussi à convaincre des milliers de personnes que l'ennemi est l'Occident.

Je suis convaincu que plusieurs milliers de combattants aguerris se sont protégés. Certains sont restés en Irak et font la guérilla, soit ils sont allés en Afghanistan, soit dans d'autres pays comme la Turquie. Cela nous interroge sur la stratégie de ce pays. Beaucoup reviennent au Maghreb, là où l'État est faible, notamment en Tunisie. Il y a tous les éléments pour déstabiliser ce pays. Des milliers de Tunisiens et de Marocains sont ainsi partis combattre pour Daech. Cela représente aussi un danger pour nous, beaucoup ayant la double nationalité française. En outre, au-delà des tensions entre Daech et Al-Qaïda, il faut se souvenir que Daech est en partie constituée d'anciens cadres de l'armée irakienne de Saddam Hussein et d'Al-Qaïda. Tout ceci peut se reconstituer avec des soutiens d'États comme la Syrie, l'Iran, voire la Turquie. Il n'est pas à exclure, sans être alarmiste, que les tensions actuelles fassent revenir un terrorisme d'État. Je suis plus prudent en ce qui concerne l'Iran.

Israël vient, semble-t-il, de frapper les Gardiens de la Révolution en Syrie. Or, les services syriens ont la capacité de laisser passer des terroristes et de mener des attaques contre nos intérêts au Liban et dans notre pays. Enfin, la menace extérieure est toujours là, notamment en raison de la proximité avec le Maghreb.

En France, des milliers de personnes sont radicalisées. Les travaux de l'équipe de Gilles Kepel et d'Hugo Micheron, qui ne sont pas encore sortis, le montrent. Il y a, à mon avis, trois risques essentiels. La prison tout d'abord, où 1 500 détenus sont radicalisés, 500 personnes sont détenues pour terrorisme, et où il existe une certaine porosité avec l'extérieur. La prison est pour certains vécue non pas comme une peine, mais comme un projet permettant de recruter des personnes. Lorsque l'on visite une prison désormais, on est frappé par le silence, la place prise par la prière. Il y a une vraie organisation des personnes radicalisées. Il y a également une grande inquiétude de l'exécution des peines en milieu ouvert en ce qui concerne les détenus de droit commun radicalisés. En ce qui concerne les revenants, à mon sens, il faut être très attentifs aux mineurs de 12-14 ans : en effet, ils ont pris part aux combats sur place. Par ailleurs, ce serait une erreur importante de considérer les femmes comme n'étant pas en capacité de commettre un attentat. Certaines femmes revenantes détenues à Fleury-Mérogis en sont l'illustration.

Les quartiers populaires sont également un lieu sensible. L'étude d'Olivier Galland et d'Anne Muxel en est une démonstration. La raison est double : l'existence de potentiels actes terroristes, mais également l'objectif de courants intégristes de dominer la communauté musulmane du quartier.

Enfin, les universités sont l'une des conquêtes de l'islam politique. Cela ne veut pas dire que l'islam politique est égal au terrorisme. Mais entre le fait de considérer la charia comme supérieure aux lois de la République et le passage à l'acte, il y a une chaîne dont il faut examiner l'ensemble. Certes, il ne faut pas confondre les étapes, mais il faut en avoir conscience.

Ce que j'ai dit de manière interrogative parfois, c'est que nous avons un problème politique avec les fiches S. Aujourd'hui, les Français ne comprennent pas ce que sont les fichiers et qu'il s'agit d'un outil pour la police. Ainsi ne comprennent-ils pas que le terroriste de Trèbes fiché S et connu pour sa radicalisation, et que sa compagne convertie, très radicalisée, n'aient pas fait l'objet d'une surveillance, voire n'étaient pas en prison.

Cela pose le problème de la réorganisation de nos services de renseignement afin de mieux capter les signaux faibles dans les quartiers. Toutefois, le risque zéro n'existe pas. Laurence Rossignol, qui était alors ministre, avait engagé un énorme travail avec les travailleurs sociaux et les animateurs de quartiers pour les sensibiliser sur ces questions. On sort de la culture du secret pour aller vers une coopération avec les services. Le monde enseignant, les associations doivent être mobilisés autour de cette cause. Il est en effet très difficile d'infiltrer les groupes et encore plus les individus même si, dans l'Essonne, les renseignements généraux avaient à l'époque réussi à infiltrer des bandes. Or, il y a une tradition française de silo et de centralisation. Les services de renseignement sont aujourd'hui confrontés à des milliers de noms et ils n'arrivent pas à faire la différence entre le haut et le bas du spectre. Or, le bas du spectre peut s'avérer plus dangereux que le haut du spectre, ces personnes étant souvent en prison ou très fortement surveillées.

En ce qui concerne le salafisme, il faut désigner l'ennemi. J'ai été le premier à dire à la tribune du Sénat et de l'Assemblée nationale que nous étions en guerre et que c'était

l'islam politique qui nous menait cette guerre. Cette désignation permet d'éviter une confusion. Il faut obliger l'islam de France à désigner lui-même l'islamisme comme adversaire de la République. Or, le rassemblement du Bourget me laisse penser que cela sera plus difficile que cela. Bien évidemment, des dispositifs existent pour fermer des sites, expulser des imams. Mais ce n'est pas seulement une bataille juridique : c'est également une bataille politique. D'ailleurs, tous les pays européens sont confrontés à ce même défi.

J'ai une conviction profonde : toutes les mesures prises depuis des années, quelles que soient les majorités, ont été faites avec une très grande responsabilité sans remettre en cause les libertés fondamentales et les valeurs de nos pays. Cela honore la France.

**Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure.** – Je partage bon nombre de vos propos.

Nommer le salafisme, est-ce suffisant ? Certains parlent de l'interdire. D'autres nous disent que cela n'est pas possible, qu'il faut plutôt interdire une forme de wahhabisme. 29 % des musulmans pensent que la charia prime sur les lois de la République. Que faire pour enrayer les choses ? Est-ce possible ? En outre, on voit monter dans une frange d'islamistes radicaux la haine de la République, de nos valeurs, des mécréants, des Juifs. Le vivre-ensemble n'est pas le fait de vivre les uns à côté des autres. La République a-t-elle démissionné au nom du « pas de vague » ? Peut-on encore rattraper les choses ?

**M. Bernard Cazeau, président.** – Est-ce que certains élus n'ont pas joué le jeu pour des raisons électoralistes avec les salafistes ou des gens en voie de radicalisation ?

**M. Manuel Valls.** – La question de l'islam est très compliquée car les amalgames sont souvent faciles et une grande partie du populisme en Europe et aux États-Unis est basée sur une haine de l'immigré et des musulmans. Mais, en même temps, il faut traiter cette question de l'islam. J'avais d'ailleurs dit que le problème de nos sociétés est l'islam. Le terrorisme que nous connaissons actuellement est très différent d'autres mouvements qui ont pu ébranler notre société, comme Action directe ou les Brigades rouges, dont l'idéologie marxiste-léniniste peut être rapidement traitée. Action directe n'avait pas d'assises et, dès que l'équipe avait été éliminée, nous n'avons plus eu d'attentats. Dans le cas présent, la base est très large et puissante. Un milliard de personnes ont l'islam pour religion. Une des plus grandes offensives de l'État islamique se situe en Asie, aux Philippines et en Indonésie. En Afrique, on constate une évolution ces vingt dernières années, liée au wahhabisme financé par l'Arabie saoudite et l'Iran. C'est le cas au Mali, au Sénégal, au Burkina Faso et dans le Sahel, sur fond de trafic, de pauvreté et de flux migratoires. C'est une réalité qui nous intéresse directement car les flux migratoires n'échappent pas à ces influences. Il y a une bataille au sein même de l'islam, difficile à maîtriser.

En Égypte, pour des raisons stratégiques, après l'épisode du Président Morsi, nous avons fait du Maréchal al-Sissi un allié. Or, il considère devoir donner des gages aux islamistes sur le plan religieux. On assiste ainsi à une vague de puritanisme dans ce pays. L'islam continue son mouvement vers le conservatisme et une certaine conception de la société.

L'islam est aujourd'hui une religion européenne. En France, les Français qui sont musulmans sont dans notre pays depuis deux ou trois générations. La compatibilité de l'islam avec nos valeurs – la laïcité, la République, l'égalité femmes-hommes, l'acceptation de la conversion – est un enjeu long et difficile. Le sunnisme se caractérise par une absence

d'organisation, une pauvreté intellectuelle – on se réfère à chaque fois à Averroès, comme si rien n'avait existé depuis. La mosquée et l'université d'Algaza ne suffisent pas pour permettre de réelles évolutions. Que ce soit Nicolas Sarkozy ou moi-même, nous nous sommes rendus sur place pour faire passer des messages. Mais, aujourd'hui, les jeunes se réfèrent à « l'imam Google ». D'ailleurs, on trouve sur internet des messages radicaux très bien faits. Ils ont plus d'impact que n'importe quel imam.

Sur le primat de la religion sur les lois de la République, chez beaucoup de personnes, en leur for intérieur, Dieu prime sur les textes normatifs, sans pour autant remettre en cause la République. On le retrouve dans d'autres religions. En revanche, ce que je trouve plus inquiétant dans les études de l'Institut Montaigne, du CNRS ou dans le livre d'El Karoui, c'est la part importante de musulmans de France qui contestent les lois de la République, directement ou indirectement. Cela représente à moyen et à long termes, lorsque l'on voit la sédimentation, un véritable danger. C'est la raison pour laquelle il faut construire la relation entre l'islam et la République. Je n'ai pas de solution. Je suis ainsi très sceptique sur ce que l'on peut faire avec le CFCM ou avec l'institution que nous avons voulu mettre en place avec Bernard Cazeneuve. On parle moins de l'islam turc qui a un assise très forte à Strasbourg et dans l'Est de la France. Il a un lien très politique avec Erdogan, sous contrôle – ce qui peut parfois nous arranger, mais qui comporte aussi ses risques. Toutes les solutions dites concordataires, la tentative de Nicolas Sarkozy, ont démontré leurs limites. Je n'ai pas de leçons à donner car je n'ai pas trouvé de solutions. Ce qu'il faut arriver à faire, c'est créer de nouvelles chaires d'islamologie dans nos universités, faire monter une nouvelle génération de musulmans, d'intellectuels musulmans. Mais cela ne suffit pas car il faut toucher la masse.

En ce qui concerne le salafisme, on ne peut pas interdire un courant de pensée. L'article 10 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 nous en empêche comme l'a rappelé le Premier ministre. Mais il faut avoir une déclaration politique forte indiquant que le salafisme, comme les Frères musulmans, pose un problème à la République. Il s'agit d'une bataille politique. Je ne crois pas au salafisme quiétiste. Sans interdire le salafisme, on pourrait remettre sur la liste des sectes toutes les organisations s'en revendiquant, permettant de les dissoudre, de fermer des structures. L'État a la capacité de mettre en place des suivis et de reprendre la main, quartier par quartier, ville par ville. Je vous recommande d'interroger les élus de Mulhouse qui sont très concernés par ces pratiques. Comme le souligne Malek Boutih, il s'agit d'un corps à corps pour désamorcer l'influence du salafisme sur la jeunesse.

Il faut préparer un contre-discours en direction des jeunes, non pas à travers des sites officiels du Gouvernement, car ils ont leurs limites – même si nous l'avons fait –, renforcer la sensibilisation dans les écoles, les quartiers sensibles, les clubs sportifs, appeler les rectorats à faire de cette lutte une priorité, renforcer l'apprentissage de l'histoire des religions et des humanités. Je reste convaincu qu'il faut étendre la loi sur le voile de 2004 à l'université. Les considérations juridiques expliquant qu'il ne faut interdire les signes religieux qu'à l'école ne me conviennent pas. Dans certaines universités, il y a désormais des listes se réclamant d'organisations musulmanes venant d'obtenir un score élevé. Il y a des choses qui se passent et on ne peut pas faire comme si cela n'existait pas. Les autres religions, à ce stade, ne présentent pas les mêmes problématiques car il y n'a aucune autre religion que l'islamisme ayant la caractéristique d'avoir une radicalisation aussi puissante et un rapport au monde aussi global. Il peut y avoir des intégristes, mais la dimension politique, sociologique et globale est très loin de ce que nous sommes en train de connaître. Il faut aborder le sujet, l'affronter, sortir de ce discours qui voudrait qu'il ne faut pas faire de vague pour ne pas stigmatiser, ou de celui de quelqu'un comme Edwy Plenel qui, dans son livre *Pour les*

*musulmans*, au fond, fait des musulmans le prolétariat d'hier. Et comme ils sont le prolétariat et les victimes du capitalisme, on peut tout excuser. C'est le pire, on amalgame les musulmans dans un ensemble dangereux. Une déclaration politique puissante nous permettrait d'être plus forts dans cette lutte. C'est le meilleur service que nous puissions rendre à nos concitoyens musulmans que de les aider à combattre ce poison qui ronge l'islam.

**M. Pierre Charon.** – Notre commission d'enquête vise l'organisation et les moyens de l'État après la chute de Daech. Vous avez donné des moyens supplémentaires à nos services et les avez réorganisés. C'est votre expertise en tant que Ministre de l'Intérieur et de Premier ministre, dans un moment très difficile – d'ailleurs le Sénat vous a toujours suivi. Le pays était autour de vous.

Si une commission d'enquête parlementaire a été mise en place, c'est parce que nous sentons qu'il est possible de faire mieux. Nous avons jusqu'à présent réalisé environ 25 auditions. On s'aperçoit que les services de renseignement travaillent désormais mieux ensemble. Ainsi ont-ils souhaité être auditionnés conjointement. On a connu une époque où le coordinateur national de l'Élysée était coupé des services de renseignement qui ne voulaient pas lui parler. Maintenant, on a l'impression que cela va mieux car les gens s'entendent entre eux.

**M. Manuel Valls.** – Par patriotisme et par solidarité, je sais que gouverner dans ces périodes est difficile. Je crois beaucoup à la nécessité pour le Gouvernement d'associer pleinement les parlementaires à cette lutte, à la condition que le secret soit une réalité. Cela fonctionne bien aux États-Unis. Ce serait une manière de responsabiliser davantage le Parlement.

Certes, il y a ce qui est de l'ordre de la bataille militaire, policière et judiciaire, mais si nous partons du principe que nous sommes en guerre et qu'il y a sur notre territoire des centaines ou des milliers de personnes capables de passer à l'acte dans notre pays, alors nous savons que nous connaissons de nouveaux attentats. Dès lors, ce qui s'est passé ces derniers mois n'est pas de la responsabilité du Ministre de l'Intérieur. L'attentat de Trèbes a donné le sentiment d'une forme de surprise, comme si après la défaite de Daech au Levant, il en était terminé des attentats. La caractéristique de cet acte – au-delà du sacrifice du colonel Arnaud Beltrame –, c'est le fait qu'il a eu lieu dans une petite ville de 10 000 habitants qui ne s'attendait pas à être visée. Les victimes sont un retraité agricole, un retraité maçon et un responsable de rayon boucher. Nous sommes ainsi loin de cibles comme Paris ou Nice où, avec toute la mesure nécessaire à cette expression, les actes commis étaient plus compréhensibles. Cet attentat a aussi relancé la question, dans l'opinion publique, des dispositifs des services pour prévenir ces actes.

Comment faire mieux et être plus efficace ? Il faut continuer le travail engagé depuis mars 2012. Je tiens à cette date car je crois à la continuité de l'action de l'État. Il faut continuer à donner le maximum de moyens à la DGSI et à la DGSE. Je pense d'ailleurs que davantage de moyens doivent être principalement accordés à la DGSI. En effet, la DGSE a été très bien dotée ces dernières années car elle intervient dans un cadre complexe. Les nouveaux moyens pour la DGSI doivent lui permettre d'élargir son recrutement afin de sortir d'une culture uniquement policière. Il faut des linguistes, des arabo-parlants, des *hackers*. D'ailleurs, très souvent, lorsque nous sommes victimes d'une attaque informatique, l'on va chercher l'un de ceux qui ont, par le passé, participé à ce genre d'attaques pour remettre en ordre notre réseau. Il faut continuer à créer un grand service puissant de la sécurité intérieure. La coopération internationale et la coordination entre les services du ministère de la Défense,

de l'Intérieur, de la DGSE, de la Direction du renseignement militaire et de la DGSI autour du chef de l'État est une bonne chose. Je pense que ceux qui ont la main sur les services doivent rester le ministère de la Défense et le ministère de l'Intérieur afin d'être le plus opérationnel possible. Le Président de la République a parfaitement compris qu'autant il fallait une information et une coordination, autant il ne faut pas agir à la place des services. Ses prédécesseurs partageaient la même idée.

Il faut renforcer le renseignement territorial. La première action est d'ordre essentiellement administratif. Il faudrait sans doute que ce renseignement territorial – et il s'agissait d'une proposition du rapport Urvoas-Verchère que nous n'avons pas reprise à l'époque – soit rattaché à une grande direction générale de la sécurité intérieure afin de gagner en efficacité et de renforcer les liens entre les différents niveaux. Vu ce qui s'est passé à Trèbes, ce qui se passe depuis des années dans l'Ariège et l'évolution du terrorisme, je crois beaucoup au rôle de la gendarmerie. Elle a évolué – et il faut reconnaître que la réforme de Nicolas Sarkozy intégrant cette dernière au ministère de l'Intérieur a été une réforme réussie, notamment grâce au travail du général Favier puis du général Mézuret. Elle doit gagner désormais en opérabilité, en croisant davantage les fichiers. Les brigades de la gendarmerie ont cette capacité à travailler avec les directions départementales de sécurité publique (DDSP) et avec l'ensemble des services de renseignement. En outre, il faut approfondir le maillage territorial. Nous avons la capacité, grâce au numérique – et il faut en faire plus – de suivre le haut du spectre. À l'évidence, la coopération internationale peut nous y aider. Une réflexion pourrait également être engagée sur les relations entre la DGSI et la Direction du renseignement de la Préfecture de Paris (DRPP). Certes les liens se sont resserrés. J'ai fait en sorte que les inspections soient désormais les mêmes, mais je crois qu'il y a encore une déperdition. La DRPP est d'une très grande qualité depuis longtemps et il ne s'agit pas de dégarnir la capitale de ses moyens actuels. Mais il me semble que des marges de manœuvre existent.

En outre, le recours à la biométrie et à l'interconnexion des fichiers doit être amélioré. Le numérique est un élément important.

J'évoquais les travailleurs sociaux. Un travail important doit être fait sur les droits sociaux. Je ne suis pas en train de dire que tous les terroristes touchent le RSA et que le RSA est la cause du terrorisme. Une organisation terroriste est constituée de cadres et de militants. Ils sont connectés, parfois sans se connaître directement, grâce à internet. Parmi les terroristes sur les terrains d'opération irako-syriens, certains touchaient le RSA. Je ne dis pas que cela éviterait des actes terroristes, mais il faut s'attaquer à toute forme de financement, notamment à un moment où Daech est en difficulté.

Enfin, il faut être attentif à la réorganisation de cellules en Europe. L'attentat de Barcelone m'a inquiété car il s'agissait presque de « cellules dormantes » pour reprendre le vocabulaire de la Guerre froide : nous étions en présence de gens intégrés, parlant catalan, managés par un imam passé entre les gouttes et qui ont failli commettre un attentat de l'ampleur de celui du 11 septembre 2001.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – Je partage l'intégralité de vos propos. Depuis longtemps, ce combat doit être transpartisan et avoir un discours politique commun. Or, comment y parvenir ? Il y a des élus, de droite comme de gauche, qui ont été très tolérants avec certains groupuscules. À partir de ce constat, comment l'écrire s'il n'y a pas une prise de conscience collective du danger pour l'avenir de notre pays ? En effet, si nous n'avons pas tous la même conscience du danger, on ne pourra pas le régler ensemble.

Vous avez parlé du danger dans les universités. Ce matin, on nous a dit – et j'ai été stupéfaite par la faiblesse de ce chiffre – que 78 personnes radicalisées y avaient été signalées. Cela prouve que nous n'avons pas tout à fait la même mesure des choses. Comment faire émerger une conscience collective sur ce problème ? Certains quartiers sont en danger et le chemin sera très long pour les en faire sortir. Or, pour y parvenir, il faut que nous soyons tous conscients du risque.

Ainsi, une vraie révolution est nécessaire chez les travailleurs sociaux – et comment la faire – parmi lesquels beaucoup refusent, au nom de l'anonymat, de procéder à des signalements. Comment former ces personnes autrement pour leur faire comprendre que le signalement n'est pas de la délation ?

**M. Laurent Lafon.** – On comprend, dans ce que vous dites, que l'organisation du système de renseignement doit évoluer vers un renseignement le plus proche possible du terrain, plus ramifié qu'il ne l'est actuellement.

Vous n'avez pas parlé du rôle des maires et, à travers eux, de celui des services municipaux qui sont présents sur le terrain. Ne faut-il pas les introduire dans la prévention du terrorisme ? On l'a fait en matière de prévention de la délinquance, à travers les conseils locaux de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD).

Pourriez-vous revenir sur la question de l'interdiction du salafisme, car vos propos n'étaient pas tout à fait clairs ? Il y a quelques années, vous disiez que ce n'était ni possible, ni souhaitable. Il y a quelques mois, vous avez pris une position plus forte allant dans le sens d'une interdiction. Tout à l'heure, vous parliez d'une déclaration politique forte, sans mentionner cette interdiction. Au-delà d'une déclaration politique, est-ce que cela aurait un sens, en termes d'efficacité et du point de vue juridique, d'aller jusqu'à l'interdiction du salafisme ?

**M. Ladislas Poniatowski.** – Depuis le début de notre commission d'enquête, nous avons rencontré beaucoup de personnes. Le procureur Molins a indiqué que, si tous les salafistes n'étaient pas des terroristes, la quasi-totalité des terroristes sont passés par le salafisme. Or, il a également indiqué qu'il n'était pas facile d'agir contre celui-ci. Ainsi, seulement trois mosquées salafistes ont été fermées en France. Personnellement, je ne crois pas beaucoup aux effets d'une déclaration politique forte.

J'ai noté avec intérêt vos propos indiquant qu'il fallait traiter le salafisme comme une secte. Le problème est que le salafisme n'est pas une organisation et c'est compliqué, en tant que tel, de le considérer comme une secte. Toutefois, cette voie est intéressante.

Enfin, pourriez-vous, fort de votre expérience, nous indiquer quoi faire par rapport aux écoles coraniques ?

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – L'audition du directeur de l'administration pénitentiaire et de la Contrôleure générale des lieux de privation de liberté indique que, depuis 2015, on a connu un tâtonnement dans la doctrine de traitement des personnes terroristes ou radicalisées. Dans un premier temps, il a été préconisé un regroupement puis un isolement, avant une nouvelle modification. Il ne s'agit pas de faire le procès de qui que ce soit, mais c'est une constatation. Des signaux existaient déjà avant les attentats.

**M. Hugues Saury.** – Votre discours est clair, courageux et sans concessions.

Mais je le trouve un peu isolé parmi les grands décideurs politiques. Pour autant, je suis persuadé qu'une grande partie de l'opinion publique est en phase avec votre discours. C'est rare dans notre pays d'avoir l'opinion publique quasi unanime.

Ce sujet a été l'apanage des extrêmes avant 2012. Je trouve qu'il y a une certaine pusillanimité des décideurs politiques sur un tel sujet. Or, l'opinion a besoin d'avoir, pour être mobilisée, des repères quant aux idées qui doivent être portées – qu'elles soient de droite ou de gauche. Pourquoi, sur un sujet comme celui-là, n'arrivons-nous pas à parler d'une seule voix ?

**M. Manuel Valls.** – Mise à part la guerre d'Algérie, c'est la première fois que nous sommes confrontés à un tel défi car il est d'abord lié à la masse d'individus représentant un danger sur notre sol. J'ai étudié les précédents dans d'autres pays. En Irlande, il s'agissait d'une quasi guerre civile, avec des négociations, des armées secrètes, mais aussi des représentants politiques élus. Au Pays Basque espagnol – où le conflit a fait près de 800 morts en 40 ans, dont la grande majorité après l'avènement de la démocratie –, c'est la même chose.

Les événements que nous avons connus ont créé un choc. Il ne faut jamais oublier, lorsque l'on parle de terrorisme, l'impact du nombre de victimes : les morts, les blessés à vie, les familles et les proches. Ce sont des milliers de Français qui sont directement concernés par le terrorisme. Cela pèse. De manière similaire, je pense que l'on a trop sous-estimé l'impact pour nos armées du nombre de morts en Afghanistan et dans les différents conflits. C'est la raison pour laquelle j'avais créé un secrétariat d'État d'aide aux victimes car c'est une mémoire qu'il faut conserver. En Espagne, tous les ans est célébré le jour des morts du terrorisme. Cette mémoire est d'autant plus importante en France qu'il n'y aura pas de pardon ni processus de réconciliation.

Il faut revendiquer le droit à l'erreur car c'est une matière d'une grande complexité.

Pendant un temps, nous n'avons pas dit quelle était la nature de ce terrorisme par peur de stigmatiser l'islam. Mais la réalité est que ce terrorisme vient de l'islam. J'ai fait l'erreur – comme d'autres – de dire que cela n'avait rien à voir avec l'islam afin de marquer la séparation entre le terrorisme et la grande masse des musulmans qui n'ont rien à voir avec cela et qui comptent souvent parmi les victimes.

Cependant, il faut dire que cela est lié à l'islam car les terroristes salafistes et islamistes tuent au nom de l'islam, de sourates et de textes d'après le Coran, et à une absence d'explications. Il y a très peu de réactualisation de ce qu'est l'islam. C'est la raison pour laquelle il y a une bataille au sein de l'islam sur une réinterprétation du Coran. Derrière les attentats se trouvent des idéologues tuant au nom d'une certaine idée qu'ils se font de la société.

J'ai récemment participé à un colloque d'Elie Baranvi. Régis Debray y faisait l'introduction. Il parlait de la figure « héroïque » du terroriste. Il est souvent dit que nous sommes en présence d'un nouveau type de terroriste nihiliste. Or ce n'est pas le cas. Outre le fait que le terroriste nihiliste marxiste-léniniste du début du XX<sup>e</sup> siècle hésitait à passer à l'acte si sa cible était accompagnée de sa famille, il savait que sa vie s'arrêterait avec sa mort. Là, nous sommes en présence de terroristes qui tuent en étant persuadés que quelque chose les attend après. Cela vous donne une force incroyable. J'ai discuté avec des surveillants de Fleury-Mérogis. Les gardiens en formation sur ces questions vous disent que vous pouvez

raisonner un détenu de droit commun pour qu'il ne commette pas à nouveau d'actes répréhensibles. Dans le cas d'espèce, on est en présence de gens qui ont la force de la foi qui emporte tout dans une société où le doute existe plus que la foi.

Laurence Rossignol a fait un travail très important auprès des travailleurs sociaux. Il faut poursuivre cet effort pour lever la culture du secret, comme nous avons réussi à le faire à l'école. On ne peut plus nier le phénomène.

Nous savons que, dans l'armée, dans la police, la gendarmerie et parmi les surveillants, certains individus sont radicalisés. Certes, on a tâtonné, notamment dans ce que l'on a appelé la « déradicalisation ». On a eu l'expérience du centre de Pontourny. Je ne crois pas à la « déradicalisation ». En revanche, je crois à l'efficacité de la prévention de la radicalisation, si elle commence très tôt. Les seuls exemples de « déradicalisation » m'ont été expliqués, sans les voir de mes yeux, par les ministres de l'Intérieur saoudien et jordanien. Les moyens sont différents car ils partent du fait religieux, en expliquant par exemple que le djihad ne doit pas s'attaquer à des musulmans. C'est un processus que l'on ne peut pas transposer en France. Nous avons perdu du temps. Il y a eu des attermoissements : rappelez-vous des débats avec la Garde des Sceaux et les organisations syndicales. Je crois que l'on a dépassé ce temps. Jean-Jacques Urvoas a lancé un travail qui est poursuivi par Mme Belloubet. Le Directeur du renseignement pénitentiaire a indiqué qu'il lui fallait 5 ans pour être pleinement efficace. Les gardiens se forment, mais cela est difficile et fait peser un poids lourd sur eux, notamment en raison des contraintes de secret. Mais je pense que l'on a désormais une doctrine.

Toutefois, des moyens importants sont nécessaires. La directrice de la prison de Fleury-Mérogis, qui est une femme exceptionnelle, vous dira ce qu'elle en pense. Vous sortirez de votre entretien en vous disant qu'il y a un défi majeur pour les années à venir.

J'ai été maire pendant onze ans et je crois qu'il faut faire davantage confiance aux maires sur ces questions. On l'a fait pour la prévention de la délinquance et la sécurité. L'information doit mieux circuler. Certes, ce n'est pas facile, mais vous ne pouvez dire qu'il faut mobiliser l'Éducation nationale, le secteur social sur ces questions et tenir les édiles totalement éloignés. Après, il s'agit de trouver une méthode adaptée. Une plus grande efficacité dans ce domaine est nécessaire.

J'assume le fait d'avoir eu un discours évolutif. À l'occasion du discours prononcé après les attentats contre *Charlie Hebdo* et l'Hyper Casher, j'ai indiqué être contre un État d'exception. Mais, après les attentats du 13 novembre 2015, le Président de la République, sur ma proposition, a déclenché l'état d'urgence. Je me suis basé sur une note du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, laquelle avait d'ailleurs été remise le 13 novembre au matin à mon équipe. Elle mentionnait le fait que la mission Balladur avait émis des doutes sur la constitutionnalité de l'état d'urgence, d'où la proposition de modification constitutionnelle. D'ailleurs, le Président de la République pourrait être amené demain à le déclencher à nouveau si un danger imminent nécessitait des réponses exceptionnelles. De ce point de vue, je continue à regretter que nous n'ayons pas constitutionnalisé la déchéance de nationalité. Mais c'est une mesure politique.

Peut-on aller plus loin ? Des études que j'ai commandées montrent, à grands traits, qu'un tiers des Français considèrent que, quoi qu'il arrive, on ne peut pas toucher aux libertés et à la démocratie ; un tiers à un quart des Français considèrent que la démocratie n'est pas un bon système. Entre les deux, il y a environ un tiers de nos compatriotes qui

hésitent. Mais si, demain nous devons faire face à des attentats massifs multi-site concernant des enfants ou des jeunes, une partie de l'opinion basculera. Ma hantise c'est que nous, républicains de droite et de gauche qui souhaitons garder la main sur la question républicaine, ne soyons plus en capacité de faire. Il faut faire attention à l'opinion publique. Le prochain attentat commis par une personne fichée S, quelle que soit la réalité, peut faire que nous soyons balayés.

Il est nécessaire de faire évoluer les fiches S, de changer leur nom, de revoir la nomenclature. Un travail doit être fait pour mieux les organiser.

Le Ministre de l'Intérieur a salué le fait que des imams étrangers sont expulsés, car ayant commis des délits ou soupçonnés de pouvoir en commettre. Je tiens à rappeler que cela se fait sous le contrôle du juge. Pour les personnes françaises, cela n'est pas possible et je rappelle que le terroriste de Trèbes était français. Cela ne sert à rien de dire que l'on va déchoir un terroriste de sa nationalité – d'ailleurs on peut déjà le faire aujourd'hui, nous avons procédé à six déchéances avec Bernard Cazeneuve. Mais cela n'a aucun sens de déchoir de sa nationalité quelqu'un qui est mort. Une vraie réflexion doit avoir lieu sur le profil de ce type d'individus.

En ce qui concerne le salafisme, je suis précautionneux par rapport à ceux qui m'opposent l'article 10 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. Je pense que l'on peut prononcer une interdiction du salafisme. En outre, il faut également avoir à l'esprit que les Frères musulmans forment des imams. Et le jour où l'on dira que l'on ne veut plus d'imams de l'étranger – et j'y suis favorable –, il faudra savoir comment former les imams chez nous. L'idée de prononcer l'interdiction du salafisme est un acte politique et juridique. Il faut l'assoir, cela me paraît essentiel. Le salafisme prêche une rupture avec la société française et ses valeurs. Il favorise un fort repli communautaire en proposant une vision binaire du monde avec d'un côté les musulmans et de l'autre ceux qui ne le sont pas. C'est une différence avec les Frères musulmans qui s'invitent dans le débat national. Il peut faire basculer des bouts de territoires en influant dans certains secteurs urbains ou ruraux de notre pays. Les élus locaux ont connaissance de cas. À Sarcelles, il y a eu durant huit ans deux écoles salafistes, l'une déclarée, l'autre non. Les salafistes organisaient de l'aide aux devoirs. Dans les Yvelines, des incidents ont été rapportés par les enseignants. À Évry, nous avons fait fermer une association accueillant des enfants pour des activités de loisirs car ces dernières étaient à caractère salafiste. Le salafisme est une idéologie qui cible nos enfants, basée sur la haine d'Israël et sur l'antisémitisme. Il y a eu un prêche d'imams saoudiens cet été, expliquant que l'ennemi n'était pas le sionisme en Israël, mais tous les Juifs du monde entier. Cela reste leur obsession. J'espère que ces questions seront traitées avec le prince héritier. Il y a une négation de la place des femmes dans la société, de la démocratie et de l'universalité. Si les nazis étaient en train de recruter massivement dans nos quartiers, que ferions-nous ? Le nazisme n'est pas une opinion. J'ai réussi à faire interdire Dieudonné M'Bala M'Bala car ce n'était pas une opinion qu'il prônait. Ce que je demande, c'est que le sujet soit étudié, même si c'est difficile, pas simplement que l'on me dise que ce n'est pas possible...

*La réunion est close à 17 h 20.*

**Mercredi 18 avril 2018**

- Présidence de M. Bernard Cazeau, président -

*La réunion est ouverte à 15 heures.*

**Audition du Dr Serge Hefez, psychiatre**

**M. Bernard Cazeau, président.** – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de M. Serge Hefez. M. Hefez est psychiatre et a notamment travaillé à l'hôpital de la Pitié-Salpêtrière de Paris avec des mineurs radicalisés. C'est précisément pour votre expertise en la matière que notre commission d'enquête a souhaité vous entendre.

Quel est le profil des individus qui s'engagent dans le djihadisme ? Qu'est-ce qui les pousse à devenir djihadistes ? Les mineurs présentent-ils des spécificités ? Avez-vous perçu une évolution chez ceux qui sont revenus du théâtre d'opérations irako-syrien ? Comment jugez-vous le suivi mis en place pour ces jeunes, qui est double, assuré à la fois par l'ASE et par la PJJ ? Quelle appréciation portez-vous sur la politique de déradicalisation ? Peut-elle porter ses fruits ? Y consacre-t-on suffisamment de moyens ? Quel est votre avis sur le plan de prévention récemment annoncé par le Gouvernement ? De manière générale, quel regard portez-vous sur la menace terroriste, intérieure en particulier, et son évolution ?

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d'une dizaine de minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteure, Sylvie Goy-Chavent, à vous poser des questions.

Cette audition fera l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « *Je le jure.* ».

*Conformément à la procédure en vigueur, M. Serge Hefez prête serment.*

**M. Serge Hefez.** – L'expérience que je vais partager est celle de psychiatre à l'hôpital, notamment psychiatre pour enfants et adolescents.

À la demande de la préfecture de Paris, nous accueillons depuis plusieurs années des mineurs ou de jeunes majeurs radicalisés qui ont été signalés soit par le numéro vert, soit par les commissariats. En général, ces patients ne sont pas fichés S. Certains de ces jeunes s'apprêtaient à partir en Syrie – quelques-uns ont été arrêtés à la frontière. D'autres ont des connexions avec des recruteurs.

Notre travail de prise en charge s'inscrit davantage en prévention par rapport à un niveau élevé de radicalisation avec des projets de départ et des actes sur le sol français.

Dans un article qui va bientôt paraître, nous faisons un premier constat de ces deux premières années – 2015 à 2017 –, portant sur 34 sujets. Les jeunes filles sont surreprésentées par rapport à la population générale djihadiste. En effet, au sein de cette

dernière, on trouve entre 25 et 30 % de filles, 20 % de mineurs et 30 % de convertis. La population que nous avons suivie est ainsi à la fois plus jeune – puisque nous travaillons sur des mineurs et des jeunes adultes – et plus féminisée. Au suivi de ces 34 jeunes s’ajoute celui de leurs familles et entourages. Parmi ces patients, 20 % sont dans des situations n’ayant pas de rapport avec la radicalisation, 50 % sont en situation de vulnérabilité par rapport à la radicalisation et 30 % sont dans une situation de radicalisation avérée.

Le signalement se fait par le numéro vert, souvent par les parents ou l’entourage, lorsqu’ils constatent un changement d’attitude : port du voile, connexion avec des personnes paraissant suspects, etc. Notre travail est double : il s’agit à la fois d’évaluer la situation et de faire de la prévention.

En outre, depuis peu, nous recevons des jeunes revenants des zones de conflit, à la demande du juge des enfants du tribunal de Bobigny. Nous suivons actuellement un jeune dont les parents et les frère et sœur sont décédés sur place ; une fratrie de 3 enfants ; une fratrie de 4 enfants. Les parents sont ou bien morts ou bien incarcérés dès leur retour en France.

Y a-t-il chez les jeunes radicalisés une pathologie psychiatrique expliquant leur démarche ? C’est très complexe à dégager. Environ 20 % des cas sont des cas de pathologie à proprement parler et peuvent être à l’origine d’une affiliation à un leader charismatique qui les a happés. Dans 80 % des cas, nous sommes dans une zone grise dans laquelle se trouvent beaucoup de jeunes pendant cette période de fragilité qu’est l’adolescence : de nombreux adolescents se laissent mourir de faim, d’autres restent chez eux et refusent de sortir. Toutefois, beaucoup, une fois cette période passée, reprennent une vie normale.

Beaucoup de ces patients sont dans une quête, dans la mélancolie adolescente, avec des problèmes d’abandon ou de maltraitance psychologique, parfois des antécédents d’abus sexuels. À cela peut s’ajouter, pour de jeunes Français d’origine maghrébine, un questionnement sur leur trajectoire et celle de leur famille, leur positionnement subjectif dans cette dernière. Tout cela peut redoubler les motivations des jeunes à se venger. Ce que l’on constate, c’est que, souvent, ces jeunes se radicalisent dans un processus de revanche, de rédemption ou de rachat.

Il y a une extrême hétérogénéité des parcours et des profils. Certains sont des jeunes de banlieues, d’autres non. Certains viennent de familles aisées, et d’autres pas. Au final, il n’y a pas de profil type. Mais ce que l’on constate de manière unifiée, c’est qu’une fois qu’ils ont mis le pied dans l’engrenage de l’endoctrinement et de la radicalisation, les recruteurs sont très habiles. Ils perçoivent les motivations différentes en fonction des profils et savent adapter à chacun une trajectoire de radicalisation. Ils ont ainsi un sens de la psychologie extrêmement fin : à certains, ils vont promettre la rencontre du prince charmant, à d’autres la possibilité d’une action humanitaire et devenir les nouveaux « mère Theresa », à d’autres encore la rédemption ou encore la richesse ou la gloire. En outre, une fois que les jeunes sont dans ce mécanisme de radicalisation, on constate un « abrasement » : tous deviennent alors pareils. Une partie d’eux-mêmes semble fonctionner de manière quasi-automatique, ils tiennent un discours robotisé, avec des prêt-à-penser, comme s’ils ânonnaient des mantras. Plutôt que les convictions religieuses, ce qui joue un rôle, c’est la rupture qui leur est promise, l’accès à une rédemption, une transformation psychique et de leur cadre de vie.

Mon unité est une unité thérapeutique familiale. Les familles sont ainsi mobilisées. Nous cherchons à déterminer les points d'emprise dans leur histoire familiale, les passés de rupture et d'abandon. Ces dysfonctionnements ne sont pas toujours évidents. Dasch apparaît alors pour ces jeunes comme le négatif de cette appropriation familiale pathogène qu'ils avaient vécue.

Avec trois ans de recul, je dirai que notre bilan n'est pas trop mauvais. Nous faisons un travail pluridisciplinaire, à la fois psychiatrique, familial, social, de réinsertion, nous travaillons avec des imams et des repentis. Lorsque l'on conjugue ces travaux à différents niveaux s'adressant aux différentes strates de radicalisation, cela ne fonctionne pas trop mal. Nous avons quelques jeunes qui sont totalement sortis de la radicalisation. Toutefois, cela ne veut pas dire que ces jeunes ne sont plus en souffrance et donc qu'il ne faut plus s'en occuper. Mais le mirage de Daesh a été dissipé. L'une des raisons de ce bilan plutôt encourageant est que les jeunes que nous suivons sont au départ plus fragiles que d'autres radicalisés par conviction, et donc plus accessibles à cette démarche de prévention de la radicalisation.

Par exemple, nous suivons depuis trois ans un jeune qui a aujourd'hui 18 ans. Quand nous l'avons rencontré pour la première fois, il avait 14 ans. Il vient d'une famille « française de souche », plutôt aisée et bourgeoise qui a connu une séparation très passionnelle et houleuse, où l'enfant a été pris à partie par ses parents. En outre, il a subi un viol et des attouchements sexuels et n'a pas été protégé par ses parents. Il est devenu abuseur à son tour. Il s'est converti, s'est affilié à Rachid Kassim et était prêt à commettre un acte sur le territoire pour obtenir une rédemption. Nous avons fait hospitaliser ce jeune pendant 6 mois. À sa sortie de l'hôpital, nous l'avons placé dans un séjour de rupture à Madagascar où il a fait de l'humanitaire. Il est aujourd'hui confié à une structure d'accueil.

**Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure.** – Vos propos sont à la fois inquiétants, mais aussi rassurants car le bilan est plutôt positif. Comment prendre en charge sur le long terme ces enfants et leurs familles ? L'État a-t-il un plan défini ?

**M. Serge Hefez.** – La psychiatrie adolescente s'est beaucoup mobilisée autour de ces questions. Plusieurs rencontres et réunions, également avec les syndicats des psychiatres et des psychologues ont eu lieu pour homogénéiser les réponses. En outre, le Comité interministériel pour la prévention de la délinquance et de la radicalisation a mobilisé l'ensemble des préfets afin de trouver dans chaque région un référent en pédopsychiatrie. Il s'agit souvent de Maisons des adolescents, de services de pédopsychiatrie hospitaliers ou de centres médico-psycho-pédagogiques (CMPP). Des formations ont eu lieu.

Je n'ai pas le sentiment qu'il aurait été opportun de créer un système spécifiquement dédié à cette prise en charge. Pour ces 34 jeunes, nous avons adapté notre savoir-faire au cas par cas. En aucun cas le pédopsychiatre ou psychologue ne peut intervenir seul. Nous travaillons en lien avec l'aide sociale à l'enfance (ASE), la Protection Judiciaire de la jeunesse, le secteur associatif, comme SOS Habitat et soins. Il faut que le travail soit pluridisciplinaire. Le recours au médicament, comme pour la prise en charge de tout adolescent, reste exceptionnel.

**Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure.** – Quelles mesures pouvez-vous préconiser pour éviter la propagation de cette idéologie mortifère ? Vous avez évoqué une forme de dérive sectaire. Nous avons également retrouvé cette expression lorsque nous avons

auditionné Manuel Valls. Cette frange de l'islam lié au salafisme s'apparente à une secte. Il s'agit d'une dérive sectaire à combattre.

**M. Serge Hefez.** – On retrouve dans le mécanisme employé par Daesh le même que celui employé dans les sectes. Ce qui est recherché est une rupture, un isolement. Cette rupture repose sur une démarche en plusieurs étapes. La première consiste, par une théorie du complot, à considérer l'environnement comme dangereux. En cinq clics sur internet, je peux vous montrer comment passer du danger de l'huile de palme dans le Nutella à Daesh. Le but est de développer un sentiment de terreur envers le monde entier et sa famille. Mais, à la différence d'autres sectes, Daesh se réfère à des données géopolitiques très complexes. Aussi, il y a une couche de discours autour de ce qui se passe sur ces théâtres d'opération et de la lutte qui y est menée. Beaucoup de jeunes souhaitent partir pour s'engager contre Bachar al-Assad, instaurer une terre promise sécurisée, notamment pour les enfants syriens.

**Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure.** – Ceux qui ne sont pas partis, que j'appelle les frustrés, ont une haine de notre société...

**M. Serge Hefez.** – Depuis la disparition de Daesh, il n'y a plus cette attraction géographique. Les recruteurs incitent désormais à combattre directement en France. Ce ne sont pas les mêmes profils. D'une part, il y a beaucoup moins de personnes recrutées, d'autre part, ce sont des jeunes ayant plus de problèmes psychiatriques. Ils ont une appétence pour la paranoïa, le délire. On les recrute ainsi autour de leur folie et non de leur engagement. Pour moi, ces personnes sont beaucoup plus dangereuses car on peut les retourner et les faire passer à l'acte très rapidement. Il est beaucoup plus difficile de travailler sur ces personnes.

En ce qui concerne les mineurs de retour de Syrie et d'Irak, ceux que j'ai pu rencontrer ne sont pas endoctrinés. En revanche, ils ont vécu l'horreur ; souvent, ils n'ont pas compris ce qui leur est arrivé. Par ailleurs, leurs parents – lorsqu'ils sont encore vivants – ont été menottés sous leurs yeux et séparés d'eux, dès leur descente de l'avion. Ce sont ainsi des polytraumatisés, demandant à retrouver une vie normale.

**Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure.** – Les replonger dans un contexte familial hostile ne risque-t-il pas d'en faire des « bombes à retardement » ?

**M. Serge Hefez.** – Les juges des enfants sont très vigilants. Ils nous demandent un travail d'expertise. Il y a actuellement un seul jeune qui est en train d'être remis à sa famille. Il s'agit de celui ayant perdu ses parents et ses frère et sœur. Les grands-parents n'ont pas vu venir la radicalisation, y étaient très opposés. En outre, ils avaient une relation avec l'enfant avant son départ. Nous travaillons ensemble, avec cette famille, afin de permettre à l'enfant de comprendre ce qui lui est arrivé, faire en sorte qu'il ne fasse pas de parents des martyrs, mais tout en lui permettant de faire le deuil de ces derniers, de les aimer en tant que parents. Les autres mineurs sont en famille d'accueil. Les enfants vont rendre visite à leurs parents en prison. Nous travaillons également pour éviter les conflits de loyauté.

**M. Alain Fouché.** – Il s'agit de jeunes délaissés, happés *via* internet. Nous sommes confrontés, dans les départements, au problème des mineurs isolés. Nous devons les garder jusqu'à leur majorité. Dans mon département, cela coûte 7 à 8 millions d'euros par an. Y a-t-il des risques que ces jeunes se fassent embrigader ?

En outre, avez-vous une idée du pourcentage de ceux qui, étant partis dans cette voie, avaient fait l'objet de maltraitance familiale ?

**M. Serge Hefez.** – La maltraitance est aussi psychologique. Il y a une hétérogénéité des parcours. Beaucoup de jeunes viennent de familles certes traversées par des problématiques de conflits, mais qui ont fait ce qu'elles pouvaient pour élever leurs enfants. Au final, pour ce type de risque, nous ne sommes pas forcément en présence de problèmes visibles : alcoolisme, drogues, maltraitance, etc.

Pour l'instant, les seuls mineurs isolés dont j'ai la charge sont les mineurs revenants. Ils ont tout ce qu'il faut pour les écouter, les soigner et prévenir les dangers.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – Au début de l'audition, vous nous avez indiqué que ces jeunes venaient de tout milieu, souvent de familles avec un secret parfois lourd à porter pour l'adolescent, où des choses se sont mal passées. À mon avis, dans notre système éducatif et social, la prise en charge des familles où il y a des failles n'est pas assez forte. Or, cela conduit à des vraies déviations. D'autres adolescents plongent dans la drogue, la prostitution. À mon avis, cela remet en cause notre approche familiale.

**M. Serge Hefez.** – Ce qu'il faut remettre en cause, ce sont les moyens alloués. Aujourd'hui, le délai d'attente en pédopsychiatrie est de 6 mois pour des enfants qui vont très mal. Nous n'avons rien de mieux à leur proposer. Notre consultation « radicalité » fonctionne bien, car nous avons des moyens. Ce n'est pas le savoir-faire qui manque, ce sont les moyens.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – On sait que, dans certains milieux, il est difficile de parler, de faire appel à un psychologue. À mon avis, sur ces problématiques, il y a un travail à écrire et à financer.

**M. Serge Hefez.** – Les maisons des adolescents sont des endroits très intéressants. Elles sont présentes sur tout le territoire. Mais il n'y en a pas assez.

**Mme Martine Berthet.** – Les enfants revenant des théâtres d'opération irakosyriens ne risquent-ils pas de développer un ressentiment vis-à-vis de l'État français qui leur a enlevé leurs parents, aujourd'hui détenus ?

**M. Serge Hefez.** – Je vous mentirais si je vous disais qu'il n'y avait aucun danger. Il s'agit d'un danger potentiel, mais tout est mis en place pour les écouter, les prendre en charge et recueillir leurs paroles.

**Mme Martine Berthet.** – Un accompagnement dans la durée est-il prévu ?

**M. Serge Hefez.** – Nous préconisons une prise en charge au moins jusqu'à leur majorité. Si le travail est bien fait, il n'y aura pas de risque de basculement lorsque le jeune aura 18-19 ans. De toute façon, il n'y a rien d'autre à faire que d'organiser cette prise en charge.

**M. André Reichardt.** – Je m'intéresse au moment du basculement de la radicalisation au passage à l'acte. Y a-t-il une explication rationnelle de ce passage ? Comment peut-on se radicaliser et utiliser cette radicalisation pour passer l'acte ? Quel est le levier du passage à l'acte ? Je me place sur le plan de la morale qui fait que je ne fasse pas telle action.

En ce qui concerne l'évolution de la menace terroriste, on constate une diminution du nombre de personnes qui reviennent. Elles sont judiciarisées et se retrouvent en univers carcéral. Or, la psychiatrie n'intervient alors plus, sauf à la fin de la peine.

En outre, il y a la menace endogène. Les services de renseignement surveillent les plus dangereux d'entre eux. Quel peut être le rôle de la psychiatrie vis-à-vis de ces deux catégories ?

**M. Serge Hefez.** – La psychiatrie a peu de valeur prédictive. Chez des personnes présentant des pathologies avérées, rien ne permet de déterminer si elles vont passer à l'acte, et à quel moment. À titre d'exemple, sur la population schizophrène, 90 à 95 % des personnes ne sont pas dangereuses, ne passeront pas à l'acte, mais souffriront d'attaques du monde extérieur. En revanche, on aura un cas, à un moment donné, où la personne malade prendra un couteau et égorgera deux infirmières, comme cela s'est passé il y a quelques années.

Qu'est ce qui fait qu'à un moment, on va passer à l'acte ? On peut parfois comprendre rétroactivement. En matière d'endoctrinement, à chaque étape, on franchit un seuil. Il y a 7 étapes en tout. La première étape consiste à créer un lien de confiance avec la personne en lui faisant miroiter le fait que le recruteur est celui qui la connaît le mieux. Ensuite, on lui fait croire que l'univers est contre elle, que son entourage – ses professeurs – est contre elle, puis que ses parents le sont également. Au final, on arrive à la création d'une unité groupale. Cette étape est décisive. La pensée groupale qui émerge est alors partagée par l'ensemble des membres du groupe et se substitue à leurs pensées individuelles. Et cette pensée groupale peut aller vers un passage à l'acte d'un individu. C'est ce qui s'est passé dans le cas de la tentative d'attentat par trois femmes devant Notre-Dame de Paris. Elles avaient 17, 25 et 36 ans. Elles ont été convaincues par celle de 17 ans par internet, qui s'est fait passer pour un prince charmant. Grâce à ces liens virtuels, elles ont créé une sororité très forte, sans jamais se rencontrer. Il ne s'agissait pas de trois psychopathes au départ, mais de trois femmes un peu perdues. L'une était un peu plus dominante que les autres et était elle-même sous la domination de Rachid Kassim. Ce qui a fait basculer vers le passage à l'acte, c'est cette appartenance.

**Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure.** – Tous les jeunes perdus ne se retrouvent pas à projeter des attentats. Il y a une trame religieuse ou un travers religieux.

**M. Serge Hefez.** – Les connaissances religieuses sont très faibles. Ce qui les attire, c'est l'idée de rédemption ou de transformation.

**M. Bernard Cazeau, président.** – Peut-on prévenir le passage à l'acte ?

**M. Serge Hefez.** – On ne le peut pas. Beaucoup de ces jeunes se révèlent au final d'une profonde innocence, candeur, dans leurs approches. C'est sur cela que se fonde le mécanisme d'endoctrinement.

En ce qui concerne le « loup solitaire », il y a en psychiatrie traditionnellement une distinction, dans le passage à l'acte, entre le « loup solitaire », qui trouve en son for intérieur les ressorts de son action et de sa motivation, et des personnes radicalisées du fait de l'influence d'une tierce personne. Aujourd'hui, on a des jeunes qui se trouvent à cheval entre ces deux catégories, qui se sont radicalisés, mais en très peu de temps. Ils sont ainsi déjà des « loups solitaires » en devenir et il suffit de quelques suggestions pour les faire passer à l'acte.

- Présidence de M. Bernard Cazeau, président -

*La réunion est ouverte à 16 heures.*

### **Audition de Mme Hélène Sallon, Journaliste au Monde**

**M. Bernard Cazeau, président.** – Notre commission d'enquête poursuit ses travaux avec l'audition de Mme Hélène Sallon, journaliste au quotidien *Le Monde*.

Mme Sallon travaille au sein du service international du journal à la rubrique Moyen-Orient. Elle a couvert, entre mi-octobre 2016 et mi-juillet 2017, la bataille de Mossoul, en Irak, et a passé plus de quatre mois sur le terrain à suivre l'offensive des forces irakiennes contre le groupe djihadiste et à enquêter sur son règne à Mossoul. Elle a d'ailleurs publié, cette année, *L'État islamique de Mossoul - Histoire d'une entreprise totalitaire*.

Dans cet ouvrage, vous vous êtes plus particulièrement intéressée à la véritable nature du califat que Daech prétendait imposer et qui, selon vous, était un projet unique par son ampleur et ses objectifs. Vous avez recueilli de nombreux témoignages, en particulier auprès des habitants de Mossoul. Plus largement, vous suivez l'actualité en Irak. Aussi avez-vous des informations et des analyses à nous apporter sur la façon dont les djihadistes capturés, y compris des ressortissants français, sont jugés sur place. Comment percevez-vous la politique des autorités irakiennes en la matière ? Quel est l'état de la justice en Irak ? Plus généralement, quelle est votre analyse de la menace que représente aujourd'hui l'État islamique, à la fois sur la zone syro-irakienne et à l'intérieur de nos frontières ?

Nous vous avons adressé un questionnaire qui peut constituer le « fil conducteur » de votre intervention. Je vous propose de vous donner la parole pour un propos liminaire d'une dizaine de minutes, puis j'inviterai mes collègues, en commençant par notre rapporteure, Sylvie Goy-Chavent, à vous poser des questions.

Cette audition fera l'objet d'un compte rendu publié.

Enfin, je rappelle, pour la forme, qu'un faux témoignage devant notre commission d'enquête serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal. Je vous invite à prêter serment de dire toute la vérité, rien que la vérité, levez la main droite et dites : « *Je le jure.* ».

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Hélène Sallon prête serment.*

**Mme Hélène Sallon, journaliste au quotidien *Le Monde*.** – L'exemple de Mossoul est intéressant pour comprendre la montée en puissance de Daech et la reprise de la vie après la libération de la ville.

Mossoul était la plus grande ville détenue par Daech. La chute de Mossoul ne s'est pas faite en quatre jours de bataille militaire – en juin 2014 –, mais par un grignotage progressif. Toutefois, on a eu l'impression d'une chute brutale car plus beaucoup de journalistes étaient sur place et nos yeux étaient tournés vers l'Irak et la Syrie.

Daech est une organisation issue d'Al-Qaïda. En Irak, beaucoup de membres de Daech sont d'anciens officiers baasistes et proviennent d'une partie de la population

marginalisée. Les sunnites ont en effet perdu le pouvoir à la suite de la chute de Saddam Hussein.

Sur cette fracture, des groupes ont réussi à s'implanter. Mossoul était un lieu important du financement de Daech. On estime qu'au sommet de sa puissance, Mossoul rapportait 8 millions d'euros par mois à Daech. Après le retrait américain en 2011, on a constaté une déliquescence de l'État irakien et une contestation des autorités locales et fédérales par la population en raison d'une corruption importante. Par exemple, on constatait des arrestations arbitraires. La situation sécuritaire était également préoccupante : les communautés étaient mises dos à dos et ne coopéraient plus avec les autorités. Ce contexte explique la chute très rapide de Mossoul.

Initialement, la population a accueilli favorablement Daech. En effet, en juin 2014, on ne savait pas ce qu'était l'Etat islamique. Il y avait d'ailleurs un certain dénigrement de cette organisation. Pour rappel, Barack Obama, interrogé sur les nouveaux groupes djihadistes en Irak et en Syrie, avait minimisé le danger en faisant cette comparaison : « *Si une équipe de jeunes met le maillot des Lakers, ça ne fait pas d'eux Kobe Bryant pour autant* ». La population a accueilli Daech pour se débarrasser des autorités. Or, dans la période actuelle, on pourrait revenir à la situation d'avant la prise de Mossoul par Daech.

En outre, la Syrie connaît actuellement sa vraie première déstabilisation. Le régime syrien sur place a reconquis son territoire, mais on peut se demander quel est l'état de ces territoires. En outre, on est loin d'une réconciliation nationale. Le régime n'est en effet pas en phase de réconciliation avec les populations de ces territoires d'opposition. En outre, le pouvoir syrien n'a pas de prise sur les territoires. Des groupes profitent de cette situation. On est ainsi dans un régime de chefs de guerre. Le régime a perdu beaucoup d'hommes et n'a pas les moyens de stabiliser les zones.

**M. Bernard Cazeau, président.** – Comment la population a-t-elle été traitée par Daech à Mossoul ?

**Mme Hélène Sallon.** – Daech dispose de combattants intelligents. Quand il a lancé son offensive, il s'est appuyé sur des tribus marginalisées et sur la forte fracture existante entre les citadins et les villageois. Il a ainsi fait croire qu'il remettrait au pouvoir les autorités civiles. Depuis 2004, la ville était confrontée à une négligence de la part de l'État ; les services municipaux manquaient d'investissement. La population était opposée au pouvoir fédéral et local. La population a beaucoup pâti du manque des services et des barrages militaires. L'ancien Premier ministre avait une politique excessivement confessionnelle. Les forces militaires étaient en très grande majorité chiïtes. Elles ont mené la vie dure à la population sunnite du fait du « printemps arabe » qui a touché l'Irak fin 2012. Avec les barrages militaires, un trajet prenant normalement 20 minutes nécessitait une à deux heures.

Daech a fait retirer tous les barrages, a réparé les routes, a embelli la ville, a rétabli les services municipaux. Certes, la population devait payer une taxe, mais elle était d'accord car elle avait des services en retour. La Constitution de la ville a été distribuée le 13 juin. Celle-ci prévoyait une interdiction de toute expression politique. Des règles vestimentaires pour les femmes et les hommes ont été instaurées, une interdiction des jeux, de fumer et de boire a été mise en place. Les femmes n'avaient le droit de sortir qu'en cas de nécessité. Les châtiments étaient rétablis. Toutefois, dans un premier temps, ces règles n'ont pas été appliquées. Ainsi la réglementation relative aux femmes a-t-elle été appliquée à partir de mi-juillet, et l'interdiction de fumer un peu plus tard. En septembre 2014, trois mois après

la prise de Mossoul, la totalité du corpus a été appliqué. Daech est devenu beaucoup plus paranoïaque. Du fait des frappes de la coalition, la ville a été fermée dès août : plus personne ne pouvait y rentrer, ni en sortir sans autorisation spéciale. Daech était un État très bureaucratique. Sur les 2 millions de personnes, 500 000 habitants sont partis. 1,5 million de personnes étaient ainsi prises au piège dans la ville. Les personnes qui sont restées ont voulu garder leurs maisons et leurs biens. Celles qui sont parties sont les élites qui étaient déjà menacées par Al-Qaïda ; les policiers et l'armée, car ils avaient un fort lien à l'État ; des habitants qui avaient les moyens de partir – les professeurs notamment.

Pour ceux qui restaient, les règles étaient strictes : interdiction des pantalons trop courts, obligation d'aller à la mosquée, diffusion de propagande dans les rues. La pression a augmenté à partir de septembre 2014 car Daech sait que la coalition rencontre des succès et qu'elle a réussi à infiltrer son mouvement. Ainsi le gouverneur de Mossoul, lié à Daech, a-t-il été tué par une frappe ciblée en septembre. Daech mène alors une traque aux informateurs. On constate une surveillance de plus en plus forte et les interdictions s'amplifient au fur et à mesure des frappes. En 2016, Daech mène des raids et des fouilles chez les gens.

**Mme Sylvie Goy-Chavent, rapporteure.** – L'idéologie salafiste domine-t-elle en Irak et en Syrie ? Vous nous avez dit que Daech s'était appuyé sur l'action sociale. Une situation identique en France est-elle possible ? En outre, pouvez-vous nous en dire un peu plus sur les Frères musulmans dans cette zone ?

**Mme Hélène Sallon.** – En ce qui concerne l'idéologie en Irak et Syrie, Saddam Hussein a travaillé avec les Frères Musulmans, fondés en 1928 en Égypte. Au départ, les Frères musulmans prônaient une réforme de l'islam et la lutte contre l'occupant britannique. Les Frères musulmans ont gagné du terrain dans les années 1950 en Irak. Ce mouvement a toujours utilisé l'action sociale pour prendre pied. À Mossoul, les élites étaient de plus en plus affiliées aux Frères musulmans. Il y a une volonté de ce groupe de participer aux élections. Cela a favorisé une wahabisation de la société et a également touché l'armée. En outre, la migration de villageois vers la ville a conduit au développement de quartiers de populations salafisées. Certaines zones sont ainsi salafisées depuis 15 à 20 ans. Si Mossoul est traditionnellement une ville conservatrice – toutes les filles sont voilées et il y a beaucoup de distance entre les hommes et les femmes –, il ne s'agissait pas toujours de salafisme.

Toutefois, ce que Daech a apporté était inconnu à Mossoul : ainsi l'application de châtiments très rigoristes n'était pas dans la mentalité des habitants. Il faut se souvenir que Mossoul est le deuxième plus grand pôle universitaire. La mentalité de Daech n'était pas celle de la population.

Falloujah est vu depuis 2004 comme une ville salafiste. Or, il ne faut pas oublier que, dans les années 1980 et 1990, c'était la ville des soufistes. On voit actuellement une résurgence du soufisme. Falloujah peut être un terrain pour Daech. En effet, si une partie de la population a fait un rejet total de la religion – absence de fréquentation de la mosquée – en raison du carcan religieux qui lui était auparavant imposée, d'autres sont toujours salafistes et proches du djihad. Ces derniers ont accueilli Daech qui correspondait à leurs valeurs. Or, on retrouve aujourd'hui dans certaines de ces mosquées des discours complotistes. La situation est inquiétante. En outre, aucun travail de médiation entre les communautés n'est actuellement fait. Il en est de même sur les manuels scolaires extrémistes, présentant une vision très conservatrice de la société et du rôle de la femme.

Les attentats qui frappent l'Afghanistan visent les bases où sont présents des Iraniens. Il y a également une fracture sectaire.

En ce qui concerne la France, j'ai moi-même eu l'occasion d'approfondir mon travail. Toutefois, Daech est présent de manière dématérialisée. On ne recrute plus forcément dans les mosquées ou les organisations. Il y a moins de groupes formalisés : ce sont désormais des petites cellules qui iront ensuite rejoindre les théâtres d'opération ou mèneront des attaques.

Pourquoi Daech a-t-il autant capté la jeunesse ? La guerre en Syrie a eu une résonance importante en France. Au départ, beaucoup de jeunes disaient s'y rendre pour faire de l'humanitaire. En Jordanie, il y avait un discours anti-chiite très fort. J'ai ainsi interviewé le président de la chambre de commerce dont les deux fils ont rejoint Daech et il leur a d'abord envoyé de l'argent. Certains sont tombés dans la radicalisation, passant d'un groupe à l'autre. Enfin, la raison originelle n'est pas toujours la religion ou la violence. Al-Qaida était vu comme un groupe élitiste, rhétorique. Daech voulait des combattants, avait la volonté de transcender les groupes pour changer leur vie et le monde.

Parmi ces jeunes, certains ont été aiguillés par des imams leur proposant de faire de l'humanitaire, puis les ont dirigés vers des groupes armés. En outre, la Syrie était facile d'accès par rapport à d'autres théâtres d'opération. Beaucoup sont passés de rien à Daech car ils y ont vu une opportunité. Le passé religieux est parfois très bref.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – Vous nous avez indiqué que plusieurs pays étaient déstabilisés et être pessimiste sur l'avenir de la Syrie. Bachar El-Assad est un des problèmes. Or, il est toujours là. Peut-être qu'à un moment, faudra-t-il discuter avec lui ? Cette discussion pourrait-elle être un facteur d'apaisement de la région ? Il nous faudra bien avoir des liens avec ces pays.

**Mme Hélène Sallon.** – Politiquement, il n'y a pas beaucoup d'options. La Russie est maîtresse du jeu. Si la Russie et l'Iran font le choix de maintenir Bachar al-Assad, il n'y a pas beaucoup d'autres interlocuteurs possibles. Il faudrait essayer d'amener la Russie et l'Iran à trouver une autre figure, pour le symbole. Le risque de Bachar El-Assad et de ce régime est sa mentalité selon laquelle il vit dans une citadelle assiégée. Il a fait bombarder et gazer une partie de sa population. Il ne peut être un héros de la réconciliation nationale. Assad vient de faire passer une loi donnant deux mois aux Syriens pour réaffirmer leur propriété sur leurs maisons et leurs terres, sous peine pour l'État de récupérer les biens non réclamés. Or, la grande majorité des Syriens vivent aujourd'hui en exil. Le but est que cette population ne revienne pas en Syrie. Les zones que le régime juge dangereuses sont des zones qui se sont soulevées en 2011 car la population avait été touchée par la sécheresse et n'avait pas profité du développement économique. Comment espérer dans ces conditions aller vers une stabilisation ? Dans ces conditions, aucun groupe insurgé ou combattant n'acceptera une solution de paix, que ce soit à Genève ou Astana.

Nous sommes dans des processus longs : en Égypte, les Frères musulmans sont arrivés au pouvoir car Moubarak et ses prédécesseurs avaient empêché toute opposition. Les Frères musulmans faisaient de l'action sociale. En clôturant l'espace politique, le gouvernement a créé une frustration et un rejet auprès de nombreux groupes, dont la jeunesse. Il s'agissait certes d'un pouvoir fort, mais qui n'était pas stable. Certes, il y a aujourd'hui un libéralisme économique en Égypte. Il faudrait encourager ce pays à un peu plus de libéralisation politique.

**Mme Jacqueline Eustache-Brinio.** – Beaucoup de chrétiens d'Orient ne souhaitent pas repartir. Quel est leur avenir ?

**Mme Hélène Sallon.** – À Mossoul, il y avait 35 000 chrétiens lorsque Daech est arrivé. Ils étaient déjà maltraités auparavant par les djihadistes et Al-Qaida. Tous sont désormais partis. On assiste au retour d'une dizaine de familles. La plupart ne veulent pas rentrer. Certes, des initiatives ont été prises par certains jeunes, comme le nettoyage des églises et de l'université. Mais les chrétiens d'Orient savent que leurs maisons ont été pillées ou bien par Daech, ou bien par leurs voisins. En outre, ce sont des personnes qui vivent en communauté et sont attachés aux rites. Tant qu'ils n'auront pas d'églises et de prêtres, ils ne reviendront pas. Deux prêtres sont retournés, dont Monseigneur Sako. Mais il n'y a pas beaucoup d'espoir. Si des efforts sont faits pour diffuser un sentiment de confiance et d'accueil, peut-être y aura-t-il à terme un retour.

**Mme Martine Berthet.** – Avez-vous la connaissance de la présence de Français sur place ?

**Mme Hélène Sallon.** – Nous savons qu'en Irak, il y a des femmes et des enfants français. Tous ont demandé leur retour. Djamila Boutoutaou vient d'être condamnée à la perpétuité. Les autorités françaises disent ne pas être au courant. On peut s'interroger sur les procès menés : ils durent 10-15 minutes, les accusés n'ont pas d'avocats ou ceux-ci sont nommés devant le tribunal et ont à peine 5 minutes pour lire le dossier, il n'y a pas d'individualisation des peines. Beaucoup de djihadistes, lors de l'avancement des forces de la coalition, sont partis en Syrie. On estime à environ 60 le nombre de Français en Syrie, auxquels s'ajoutent les femmes et les enfants. Des personnalités importantes de Daech y sont détenues. Il existe un flou juridique. La position française est de laisser juger ces personnes par des autorités qu'elle ne reconnaît pas. Or, les Kurdes sont actuellement pris en étau avec l'offensive turque sur Afrin. Il n'est pas à exclure qu'à terme, les Kurdes s'allient au régime syrien.

**M. Bernard Cazeau, président.** – Le procureur Molins a rencontré les magistrats irakiens et indique leur faire confiance, qu'il s'agit de magistrats de qualité. Or, sur France Info, les avocats de l'accusée française se plaignaient de ne pas avoir eu le temps d'entrer en contact avec leur cliente.

**Mme Hélène Sallon.** – Je ne mets pas en cause le travail des juges des verdicts qui jugent en fonction de critères définis. Ainsi, dès lors que les avocats peuvent prouver des tortures sur leurs clients, ces magistrats prononcent un non-lieu car il n'est pas possible de condamner quelqu'un sur la base de tels aveux. Le problème se situe en amont, au niveau des juges des enquêtes. Ils disposent d'environ 1 000 dollars par enquête. Or, les crimes se sont passés sur des zones très vastes, et pendant trois ans. Comment faire une enquête sérieuse dans ces conditions ? En outre, la torture est répandue. Les avocats doivent payer pour éviter que leurs clients ne soient torturés. Des arrestations arbitraires ont également lieu.

**M. André Reichardt.** – Vous nous dites que toutes les zones ne sont pas sécurisées en Irak. Or, j'avais l'impression que c'était le cas. Dans quelles zones Daech est-il encore présent aujourd'hui ? Les Kurdes sont présents en Irak. À terme, ils demanderont une autonomie pour le Kurdistan. Si rien n'est fait, les mêmes causes produiront les mêmes effets. Quelles sont les chances d'une stabilisation du pays ?

**Mme Hélène Sallon.** – Deux zones sont encore aujourd'hui des bastions d'Al-Qaida. En période de défaite, ils s'étaient réfugiés dans le tora bora irakien, à la frontière

irako-syrienne, qui est une zone de grottes et de crevasses où ils ont caché des armes et des véhicules. Les Monts Hamrin, au Sud du Kurdistan irakien, constituent une autre zone de présence des djihadistes. Il y a une influence kurde au sud de cette région. Toutefois, on a vu la résurgence d'un groupe qui se fait appeler les *white flags*. C'est un mouvement insurrectionnel depuis 2002. Ils harcèlent les forces de sécurité, font des embuscades. Récemment, ils ont égorgé 27 policiers des forces locales de sécurité. Cette zone n'a jamais été totalement maîtrisée par les Irakiens.

En outre, les djihadistes reconstituent leurs financements. Ils ont investi de petites sommes dans des fermes piscicoles, dans les compagnies de taxi, les bureaux de change, les sociétés d'import-export. Ils ont réussi à entrer sur le marché des enchères des banques centrales. Leur micro-business leur permet de financer les combattants en cellule dormante et les familles des martyrs. Cela permet d'entretenir un mythe et la possibilité d'une résurgence, de plus en plus proche.

Dans la région des Monts Hamrin, les Peshmergas kurdes se sont retirés pour aller vers Afrin. Un accord est en cours pour une nouvelle coopération sécuritaire entre les Peshmergas et les autorités locales pour renouer les liens. La zone à cheval entre les zones d'influence kurde et arabe est également en danger.

Le Premier ministre Abadi a une position dure envers le Kurdistan. Des élections doivent avoir lieu prochainement en Irak et il n'est pas certain qu'il soit réélu. Plusieurs forces vont s'affronter. Cette élection est décisive pour l'avenir de l'Irak et notre présence sur place. Abadi souhaite faire de l'Irak un terrain neutre, ouvert à la France, aux États-Unis, à l'Iran... La milice et le camp chiites appellent au retrait américain et considèrent, de manière générale, que les Occidentaux sont des envahisseurs. Il y a ainsi un risque de faire perdurer une tendance au sectarisme et à la fermeture prônée par Maliki. Certes, on constate un mouvement de protestation de la population contre le sectarisme et la corruption. Cela forme une première base pour des réformes. On a vu des débuts de lutte contre la corruption. Il faut appuyer ces efforts, sans toutefois froisser l'Iran. En effet, le djihadisme se nourrit de toute fracture, notamment avec l'Iran et l'Arabie saoudite. L'Irak est un État failli depuis 15 ans. Il est nécessaire de faire un effort d'accompagnement et de consolidation de ce pays par les États voisins et la coalition.

*La réunion est close à 17h05.*

**Mardi 15 mai 2018**

- Présidence de M. Bernard Cazeau, président -

*La réunion est ouverte à 15 heures.*

**Audition de MM. Sébastien Moras, chef du bureau français d'Europol, et Frédéric Baab, membre national pour la France d'Eurojust (ne sera pas publié)**

Cette audition s'est déroulée à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié.

*La réunion est close à 15h55.*

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

**Mardi 15 mai 2018**

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président -

*La réunion est ouverte à 14 h 30.*

**Audition de M. Dominique Chagnollaud de Sabouret, professeur de droit  
constitutionnel à l'université de Paris Panthéon Assas (sera publié  
ultérieurement)**

*La réunion est suspendue à 15 h 30*

*La réunion est ouverte à 15 h 30.*

**Audition de M. Luc Rouban, sociologue, directeur de recherche au  
CNRS-Cevipof (sera publié ultérieurement)**

*La réunion est suspendue à 16 h 30.*

*La réunion est ouverte à 18 heures.*

**Audition de M. Pierre Delvolvé, professeur émérite de l'université de Paris II,  
membre de l'Institut (sera publié ultérieurement)**

*La réunion est close à 19 heures.*

**Jeudi 17 mai 2018**

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président -

*La réunion est ouverte à 15 h 30.*

**Audition commune avec Mme Ghislaine Ottenheimer, rédactrice en chef de  
Challenges, et MM. Vincent Jauvert, journaliste à l'Obs, auteur de « Les  
Intouchables d'État, bienvenue en Macronie » (Robert Laffont, 2018) et  
Laurent Mauduit, journaliste à Médiapart (sera publié ultérieurement)**

*La réunion est close à 17 h 15.*



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

**Jeudi 8 mars 2018**

- Présidence de M. Alain Chatillon, président -

*La réunion est ouverte à 11 h 05.*

### **Débat d'orientation**

**M. Alain Chatillon, président.** – Notre mission d'information s'est constituée le 29 novembre dernier, et nos travaux d'audition et nos déplacements ont débuté le 13 décembre.

Trois mois après ces débuts, Martial Bourquin et moi-même avons souhaité pouvoir faire le point avec vous sur l'avancée de nos travaux et vous exposez nos suggestions, tant sur le fond que sur la forme, pour la suite de notre mission. En effet, il nous paraît important de fixer des objectifs précis, notamment sur la partie relative à la restructuration industrielle : ces objectifs sont pour partie ceux que nous avons déjà affichés en 2011, car les questions que nous avons alors posées n'ont depuis toujours pas été traitées. Depuis, les nombreuses modifications subies par les structures régionales et départementales ont largement perturbé les relations entre les différents acteurs du système, alors même que l'État abandonne les pôles de compétitivité. Il faut absolument retrouver des synergies pour accompagner au mieux nos entreprises, leur permettre de se développer, et maintenir les emplois.

Dans le domaine de l'industrie, on est passé de 5,4 millions à 2,35 millions d'emplois en l'espace de 30 ans : ce sont presque la moitié des emplois qui ont disparu ! La situation est grave, nous avons perdu des pans entiers de notre économie.

Notre rapporteur va maintenant vous exposer nos propositions communes.

**M. Martial Bourquin.** Avant toute chose, mes chers collègues, je tiens à vous remercier : au cours des trois derniers mois, nous avons bien travaillé !

Tout d'abord, un premier bilan de nos travaux depuis la constitution de la mission. Les six auditions plénières organisées nous ont permis d'entendre les syndicats d'Alstom, l'économiste Pierre-Noël Giraud, M. Louis Schweitzer – ancien dirigeant de Renault et ancien Commissaire général à l'investissement –, M. Bertrand Escoffier, directeur général du Slip français, qui est un jeune entrepreneur dynamique, M. Henri Poupert-Lafarge, PDG d'Alstom, et M. Philippe Varin, vice-président du conseil national de l'industrie et président de France Industrie.

Parallèlement, Alain Chatillon et moi-même avons procédé à 14 auditions, auxquelles étaient conviés l'ensemble des membres de la mission qui souhaitaient y assister. Elles nous ont permis d'entendre la Fédération des industries ferroviaires, le groupe Safran, l'Alliance pour l'industrie du futur, la Fabrique de l'industrie, la Haut-Commissaire à la transformation des compétences, la direction générale des entreprises, l'Association nationale des industries agroalimentaires, l'Agence des participations de l'État, le Comité

interministériel de restructuration industrielle, la direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle, l'ancien commissaire à l'information stratégique, CCI France, la direction générale du Trésor et le délégué interministériel aux restructurations d'entreprises.

Enfin, la mission s'est rendue sur le terrain, lors de 5 déplacements auxquels plusieurs d'entre vous ont participé : nous nous sommes tout d'abord rendus sur les sites Alstom de Belfort et d'Ornans, où nous avons rencontré la direction et des syndicats, puis visité les sites ; nous sommes allés à Munich pour rencontrer des représentants de Siemens, du ministère bavarois de l'économie, de la chambre consulaire bavaroise, de l'organisation patronale bavaroise, et la présidente des conseillers du commerce extérieur français. Nous nous sommes également rendus au Factory Lab de Saclay, à l'usine-école du Boston consulting group de Villebon-sur-Yvette, ainsi qu'à Toulouse, où nous avons rencontré différents services de l'État et de la région en matière économique, ainsi que des acteurs de l'industrie agroalimentaire et de l'industrie aéronautique.

Ces travaux nous ont déjà permis d'aborder un certain nombre de sujets, et des points majeurs ont été soulevés par nos interlocuteurs. Néanmoins, il nous reste encore 3 auditions plénières – nous y recevrons M. Le Maire, ministre de l'économie et des finances, M. Pierre Veltz, économiste et M. Boudy, secrétaire général pour l'investissement– et une quinzaine d'auditions au format « président-rapporteur », lors desquelles nous entendrons les organisations patronales (MEDEF, AFEP, CPME), Régions de France, Croissance plus, General Electric, la Direction des affaires juridiques de Bercy, M. Antoine Frérot, PDG de Véolia et président de l'Institut de l'entreprise, les organisations syndicales représentatives (CFDT, CGT, FO, CFTC), Business France, la Caisse des dépôts et consignations, la Banque de France, Airbus, des représentants des banques et des assureurs, l'association nationale des sociétés par actions, le groupe Avril, Dassault Systèmes - qui est très en pointe sur l'industrie du futur - et le Symop, organisation professionnelle des créateurs de solutions industrielles, fabricants de machines, technologies et équipements pour la production industrielle. Nous entendrons également des PME et ETI industrielles innovantes lors d'une table ronde. Enfin, deux déplacements sont encore prévus, l'un à Bruxelles, l'autre sur le site d'Alstom à La Rochelle.

Sur la base de ces travaux diversifiés et nombreux, nous vous proposons aujourd'hui une méthode, un calendrier et des orientations de fond.

Sur la méthode, tout d'abord, nous vous proposons de dissocier le volet Alstom » du volet plus général sur la « stratégie industrielle », ce qui nous permettra d'émettre nos préconisations sur Alstom au plus vite.

Nos auditions nous permettent aujourd'hui de retracer assez clairement l'évolution du groupe Alstom et de son démantèlement par cessions à des entreprises concurrentes étrangères. Lors de nos auditions, plusieurs termes ont été utilisés pour évoquer ce démantèlement : fusion, absorption... En dernier lieu, ce à quoi nous assistons c'est bien une prise de contrôle, par un groupe étranger, d'une entreprise jusqu'alors protégée par le décret relatif aux investissements étrangers soumis à autorisation préalable, dit « Montebourg ».

Nos auditions ont également permis de mettre en évidence certains choix de l'État, notamment celui de ne pas intervenir dans ce qu'il considère d'abord et avant tout comme une affaire d'entreprises privées. C'est à notre sens une profonde erreur. L'État ne peut se désengager d'une vision microéconomique et se contenter seulement d'une vision macroéconomique, en jouant sur quelques grands leviers financiers, budgétaires ou fiscaux

sans agir au plus près du terrain. Notre collègue député Olivier Marleix, qui mène à l'Assemblée nationale des travaux similaires aux nôtres, en est arrivé aux mêmes conclusions que nous. L'État ne peut pas se borner à influencer sur des filières très structurantes de notre économie – l'énergie, les transports – en jouant seulement un rôle de donneur d'ordres – et ce d'autant plus compte tenu des contraintes de la commande publique, qui interdisent par principe de favoriser des intérêts nationaux... Défendre nos intérêts n'empêche pas de jouer le jeu de l'Europe : il faut simplement que cela se fasse dans un cadre équilibré, comme cela a pu être le cas pour EADS. Mais il nous faut rester vigilants : lors de notre déplacement à Toulouse, nous avons appris avec inquiétude que les Allemands envisageaient de monter entièrement les avions, alors que jusqu'ici, les parties étaient construites à Hambourg, Toulouse et Saint-Nazaire, avant un assemblage final sur le site toulousain. Il est donc essentiel – et Louis Schweitzer l'a rappelé – de défendre les intérêts nationaux.

**M. Alain Chatillon.** – Et pour cela, il faut que l'équipe de direction d'Airbus soit équilibrée. Or, depuis le départ de Fabrice Brégier, il y a une semaine, ce n'est plus le cas.

**M. Martial Bourquin.** – Certes, les auditions ont confirmé qu'il n'était d'autre solution viable, sur un marché devenu mondial, que la création de groupes de taille suffisante pour lutter à armes semblables avec de nouveaux géants – notamment chinois – gavés de fonds publics. Nous devons créer un grand groupe européen, mais dans des conditions qui préservent les intérêts français. Et pas au risque de voir disparaître aux sites de production indispensables à nos territoires.

Nous avons appris qu'un accord aurait été passé sur Alstom : nous allons en demander le contenu à Bruno Le Maire lors de son audition de cet après-midi. Il est impensable que nous, la représentation nationale, nous n'ayons pas accès à cet accord ; on peut même se demander pourquoi on cherche à nous le cacher...

C'est cela que nous voudrions clairement inscrire dans ce premier volet, en soulignant qu'il pouvait y avoir sinon d'autres stratégies d'alliances, du moins des garde-fous négociés avec le partenaire Siemens, afin que l'opération ne soit pas seulement favorable à un groupe industriel mondialisé, mais qu'elle soit équilibrée entre Siemens et Alstom, afin de pérenniser notre appareil productif.

Or, il existe des instruments de gouvernance, des instruments d'intervention au capital qui auraient pu valablement être utilisés ; et qui ne l'ont pas été. Délibérément. Cela avait déjà été le cas avec le refus de l'Etat de racheter les actions Bouygues. Les participations de l'État ne sont pas simplement une dépense ! Elles ont une valeur ajoutée financière importante pour le pays.

Ce premier volet, nous pensons qu'il faut le traiter sans attendre, et présenter ainsi un rapport d'étape de la mission qui porterait exclusivement sur le dossier Alstom. Nous vous proposons de vous le présenter au cours de la deuxième quinzaine d'avril. Nous aurons, à cette date, suffisamment d'éléments pour nous prononcer en toute connaissance de cause.

Les éléments que nous aurons ainsi exposés dans le cadre de ce rapport d'étape permettront, ensuite, de formuler des propositions générales en contrepoint de l'évolution de ce dossier. C'est l'objet de la seconde étape, que nous vous proposons de traiter dans le cadre du rapport définitif de la mission, au cours de la deuxième quinzaine de mai.

Il s'agirait ainsi de broser ce que doit être aujourd'hui la stratégie des pouvoirs publics – et pas seulement de l'État, mais également des régions, communautés d'agglomération, et communautés de communes – en faveur de l'industrie.

Assurément, il y a un besoin de gouvernance publique pour l'avenir industriel de notre nation. Les chambres de commerce, que nous avons reçues ce matin, nous ont fait part du maquis actuel d'aides aux entreprises : si notre mission clarifie qui fait quoi, quand, et comment, les choses auront déjà bien avancé. Dans notre économie libérale, tous les secteurs ne sont pas exposés au même degré de concurrence : pour ceux fortement concurrentiels, nous ne pouvons pas nous en remettre au seul marché. La puissance publique doit peser de tout son poids pour accompagner au quotidien nos entreprises industrielles.

À ce stade, les objectifs que nous devons penser devoir assigner à la stratégie industrielle française sont :

- la définition de domaines considérés comme essentiels dans la compétition internationale, et sur lesquels la puissance publique doit favoriser la dynamique industrielle : l'énergie et les transports sont à cet égard majeurs ;

- la diffusion des outils technologiques du futur (réalité augmentée, robotisation, collecte de la donnée, fabrication additive, cobotique...) dans l'ensemble du tissu industriel, non seulement les grandes entreprises, mais surtout les ETI et les PME. Cela permettra à toutes nos entreprises de prendre vraiment le tournant du numérique. Certains grands groupes, comme Airbus, restent des industries de « main-d'œuvre ». Mais pour les autres, il faut absolument éviter la rupture technologique, car sinon, ces entreprises vont disparaître ;

- favoriser la croissance des entreprises industrielles pour qu'elles acquièrent une taille critique suffisante pour, justement, s'équiper avec les technologies nouvelles et s'ouvrir davantage à l'exportation ;

- enfin, conserver un maillage effectif des industries sur nos territoires, en maintenant les sites industriels existants tout en créant des synergies avec les autres acteurs du territoire. Il faut tenter de trouver un équilibre entre la menace de métropolisation des industries, qui assèche l'économie de nos territoires, et la nécessité de favoriser les *clusters*... Les métropoles présentent un véritable risque pour l'équilibre du territoire, car elles fonctionnent comme des aspirateurs au sein de leur région. Soyons vigilants, pour ne pas ajouter la désertification industrielle à la désertification rurale...

Pour atteindre ces objectifs, il nous faudra certainement proposer d'agir sur divers instruments :

- d'abord sur la gouvernance des sociétés : en dissociant peut-être davantage qu'aujourd'hui la détention du capital et l'exercice des droits de vote, ce qui permet de donner une position prééminente à certains actionnaires (notamment l'État) pour la prise de positions stratégiques ; en favorisant, aussi, la position de certains actionnaires – notamment celle des salariés, qui sont un élément de stabilité du capital d'une entreprise ;

- ensuite sur l'investissement étranger en France : il faut certes attirer des capitaux, mais il faut se garder de céder totalement le contrôle de certaines entreprises stratégiques. Il faut également mettre en œuvre un principe de réciprocité ; c'est un sujet qui doit, pour partie, être traité au niveau européen ;

– nous attendons également de l'État qu'il nous dise comment il compte gérer le désendettement : la vente des participations de l'État au titre du redressement pourrait compromettre nos industries, ce serait donc un très mauvais calcul. On n'arrive plus à lire la stratégie de l'État... en a-t-il seulement une ?

– plus généralement, c'est la question de l'investissement dans l'outil industriel qui est posée. Il faut le dynamiser, avec des dispositifs fiscaux *ad hoc*, par exemple pour accentuer les investissements dans les robots ou même favoriser un actionnariat plus stable, en agissant tant sur l'épargne populaire que sur l'actionnariat institutionnel des sociétés d'assurance et des banques. Je vous rappelle que nous avons voté de manière unanime sur tous les bancs un amendement relatif au suramortissement. Nous devons agir aujourd'hui pour éviter que nos entreprises soient en difficulté dans quelques années.

Au niveau de l'action concrète des pouvoirs publics, il faut d'abord s'interroger sur la stratégie de l'État actionnaire, car la gestion des participations de l'État dans les entreprises où il est présent n'est pas suffisamment dynamique et orientée sur les secteurs de pointe de notre compétitivité industrielle.

Il faut aussi marquer notre attachement à ce que l'État reste présent au quotidien sur nos territoires, pour accompagner nos industries. Sur ce point, notre déplacement à Toulouse a mis en exergue la diminution des subventions de l'État aux pôles de compétitivité – au rythme actuel, dans cinq ans, ils n'existeront plus. Cela n'est pas acceptable : l'avenir de notre industrie n'est pas seulement à Saclay, mais bien dans un maillage territorial auquel contribuent fortement les pôles, notamment en jouant un rôle essentiel dans la recherche et le développement. Il faut en simplifier les financements, actuellement trop complexes.

Enfin, il faut que les acteurs de l'industrie eux-mêmes puissent être davantage entendus des pouvoirs publics dans la définition de leur action. Nous sommes loin de la relation de confiance et de collaboration qui prévaut en Allemagne entre le patronat, le gouvernement et les syndicats – notre déplacement à Munich l'a montré. Leur priorité : l'industrie, la production, l'emploi et la capacité à exporter. Il faut trouver les moyens de se rapprocher de cette vision. Sur ce point, la politique de filières est indispensable, et la réforme du conseil national de l'industrie, en cours, va certainement dans le bon sens. D'autres actions complémentaires peuvent être préconisées par notre mission.

Voilà les grandes orientations de travail que nous vous proposons. Au cours des auditions, des propositions ont été faites par les intervenants – d'autres viendront certainement au cours des auditions à venir. Il nous faut encore expertiser ces propositions, ce qui sera fait dans les prochaines semaines, afin d'aboutir à des actions très concrètes pour redonner souffle et espoir à nos filières industrielles. Notre mission n'est pas une mission comme les autres : nos propositions doivent être dynamiques, percutantes, et aller dans le sens du redressement industriel.

**M. Alain Chatillon.** – Je suis choqué que nous n'ayons pas encore eu accès au texte de l'accord. La représentation parlementaire doit pouvoir y accéder. Nous le demanderons au ministre.

Sur le sujet plus large de la politique industrielle, les questions de la place des territoires et de la coordination des acteurs me paraissent essentielles. Nous avons profondément redéfini les compétences des collectivités au cours des dernières années : cela doit se traduire dans l'organisation et le pilotage de nos politiques ! J'observe, sur le terrain,

un manque très préjudiciable de coordination entre les différents niveaux de collectivités, mais aussi entre les collectivités et les réseaux consulaires. Je constate aussi un désengagement de l'Etat dans toutes ses fonctions et pas seulement dans ses fonctions d'intervention et de régulation économique. Les services publics reculent. Déprise de l'industrie, désengagement de l'Etat : la ruralité est mise sous tension. Un mouvement fort va se lever si la tendance ne s'inverse pas.

**M. Daniel Laurent.** – Je salue le fait que notre mission d'information ne se focalise pas sur le cas d'Alstom, mais qu'elle soit élargie aux politiques industrielles dans leur ensemble, notamment dans leur dimension territoriale. La déclinaison territoriale de ces politiques, à travers par exemple les pôles de compétitivité, les politiques de formation ou bien encore le maintien d'un accompagnement de terrain par les réseaux consulaires, constitue un enjeu primordial. La diffusion de l'industrie du futur sur tout le territoire doit être un objectif prioritaire.

**Mme Valérie Létard.** – Il y a de l'inquiétude et un certain désarroi. Je voudrais citer l'exemple de Vallourec à Saint-Saulve, près de Valenciennes, où la direction a l'intention de fermer une ligne de production qui emploie 164 personnes. Il y a aussi la situation de l'aciérie Ascoval. Dans le cas d'Alstom, on s'interroge sur les intentions de la direction concernant l'avenir du site de Petite-Forêt. Pourtant, les collectivités investissent lourdement pour accompagner le développement économique, pour rendre les sites attractifs pour les entreprises, pour subventionner des pôles de compétitivité... Ces dernières nous sollicitent, nous participons à l'effort. Puis elles changent de stratégie et s'en vont sans tenir compte des efforts collectifs faits pour les accompagner. Élus locaux et industriels doivent travailler en confiance, en transparence et en vérité !

**M. Jean-François Longeot.** – Il y a une nécessité pour l'Etat de redéfinir sa politique industrielle et cette redéfinition suppose notamment de savoir saisir certaines opportunités de développement industriel qui émergent. Je prendrai un exemple, celui des téléphones portables usagers. J'ai présidé les travaux d'une mission d'information du Sénat sur ce sujet. Un rapport a été publié sous le titre : « 100 millions de téléphones portables usagés : l'urgence d'une stratégie ». Il y a là des enjeux environnementaux mais aussi industriels importants. Pourquoi ne pas s'en saisir ?

Je veux aussi souligner l'importance de l'enjeu de l'apprentissage et des compétences. Dans la loi sur la formation professionnelle, nous devons saisir cette question à bras le corps. Aujourd'hui la reprise de l'industrie bute sur l'absence de main-d'œuvre industrielle qualifiée. Des savoir-faire disparaissent. Or, si l'industrie ne trouve pas en France les ouvriers qualifiés, les techniciens et les ingénieurs dont elle a besoin, elle ira se développer ailleurs ! Il est urgent de recréer des écoles d'apprentissage auprès des entreprises.

**M. Alain Chatillon.** – Nous aurons des recommandations à adresser au Gouvernement. Certains choix me paraissent aberrants ! On dégage 1,5 Md€ de crédits pour le développement de l'agroalimentaire à Saclay et dans le même temps l'Etat arrête la subvention de 100 000 € nécessaire au fonctionnement du pôle de compétitivité « Agri Sud Ouest Innovation ».

*La réunion est close à 11 h 55.*

## **MISSION D'INFORMATION SUR LA RÉINSERTION DES MINEURS ENFERMÉS**

**Mercredi 18 avril 2018**

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, présidente -

*La réunion est ouverte à 16 heures.*

### **Audition de Mme Anne Berard, adjointe au directeur de l'administration pénitentiaire au ministère de la justice**

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** - Nous avons le plaisir d'accueillir Mme Anne Bérard, adjointe au directeur de l'administration pénitentiaire. Notre mission d'information s'intéresse à la réinsertion des mineurs enfermés. Notre rapporteur a souhaité donné une définition large de cette notion de mineurs enfermés, qui ne se résume donc pas à la situation des seuls mineurs détenus. Néanmoins, les mineurs qui sont à la charge de l'administration pénitentiaire, que ce soit dans un quartier pour mineurs ou dans un établissement pénitentiaire pour mineurs, sont bien sûr au cœur de notre réflexion et c'est la raison pour laquelle il était important pour nous de vous auditionner au début de nos travaux. Je précise que le rapporteur et moi-même, ainsi que nos collègues Jacky Deromedi et Martin Lévrier, avons eu l'occasion de visiter, vendredi dernier, l'établissement pénitentiaire pour mineurs La Valentine, à Marseille, ce qui nous a permis d'avoir un premier aperçu des initiatives prises par l'administration pénitentiaire pour favoriser la réinsertion des mineurs à l'issue de leur période de détention.

L'administration pénitentiaire ne travaille pas seule auprès de ces jeunes détenus : nous entendrons au mois de mai Mme Mathieu, directrice de la protection judiciaire de la jeunesse, ainsi qu'un représentant de la Direction générale de l'enseignement scolaire. Ils nous fourniront des informations complémentaires de celles que vous pourrez nous apporter au cours de cette audition. Je vais vous laisser la parole pour une intervention liminaire, qui vous permettra de répondre, en tout ou partie, aux questions que notre rapporteur vous a adressées, puis nous aurons un temps d'échanges, le rapporteur et les autres membres de la mission d'information ayant certainement de nombreuses questions à vous poser.

**Mme Anne Bérard, adjointe au directeur de l'administration pénitentiaire.** - J'avais initialement souhaité intervenir avec Madame Madeleine Mathieu, qui dirige la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), mais nos calendriers ne coïncidaient pas. Notre intervention croisée nous semblait idoine, puisque la prise en charge des mineurs implique un lien structurel très fort entre ma direction et la PJJ, à laquelle incombe l'aspect socio-éducatif de la prise en charge des mineurs ; le service pénitentiaire d'insertion et de probation jouant ce rôle uniquement auprès des jeunes majeurs.

Alors que le nombre de mineurs incarcérés augmente, observe-t-on un phénomène de surpopulation carcérale dans les établissements pour mineurs comparable à celui des adultes ? En dix ans, la population pénale des mineurs a augmenté notablement, puisqu'elle est passée de 724 personnes au 1<sup>er</sup> janvier 2008 à 772 au 1<sup>er</sup> janvier 2018, soit une progression de 6,62%. S'agissant de leurs conditions d'hébergement, au 1<sup>er</sup> mars 2018, 832 mineurs étaient hébergés pour 1 187 places, soit un taux d'occupation de 70%. Cette situation n'est donc en rien comparable avec celle des adultes, avec au 1<sup>er</sup> mars, 69 879 détenus pour

59 902 places, soit 117% de densité carcérale, avec 141% de sur-occupation dans les maisons d'arrêt et 1 640 matelas au sol. La capacité totale d'accueil des mineurs est 1 187 places théoriques réparties dans 54 établissements, dont six établissements pour mineurs (EPM) et 48 quartiers pour mineurs. Les six EPM, de 60 places chacun, ont été construits à la suite de la loi d'orientation et de programmation pour la justice de 2002. Ils offrent un cadre propice à la vie en collectivité et à la préparation à la sortie, dans des lieux de petites tailles et avec des activités adaptées. Chacun de ces établissements est implanté dans une région différente : Quiévrechain (Nord-Pas-de-Calais, 2007), Orvault (Bretagne, 2008), Laval (Languedoc Roussillon, 2007), Porcheville (Grand Paris, 2008), Meyzieu (Auvergne-Rhône, 2007), ou encore La Valentine (Paca-Corse, 2007). L'ensemble de ces établissements ont été ouverts entre 2007 et 2008 : avec un taux d'occupation de 86% au 1<sup>er</sup> mars 2018, et 201 détenus pour 233 places, la situation de la région parisienne est la plus préoccupante, bien que les EPM situés dans le centre de la France connaissent également des taux d'occupation élevés.

S'agissant de la structure de la population pénale, sur les 772 mineurs incarcérés au 1<sup>er</sup> janvier 2018, 89 ont moins de 16 ans, soit 12% de la population, et 683 ont entre 16 et 18 ans, soit 88% de la population. La population pénale des mineurs est essentiellement masculine : 751 garçons pour 32 filles au 1<sup>er</sup> janvier 2018, soit 97,28% de la population pénale. Même si les unités sont faibles, l'augmentation réelle de la population des filles est à noter. À la différence de celle des majeurs, la population pénale est massivement composée de prévenus : 601 pour 772 détenus au 1<sup>er</sup> janvier 2018, soit un taux de 77,85% ; cette tendance s'accroissant durant ces dix dernières années puisqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2008, le chiffre était de 416 pour 727 détenus, soit 52,22 %. Certes, la tendance à l'augmentation du nombre de prévenus en détention s'observe de façon générale, mais sans atteindre le même niveau que pour les mineurs.

Les mineurs sont principalement incarcérés pour des vols autres que criminels ou violents (31%) ; viennent ensuite les violences volontaires (14%) et les vols avec violence (11%). Tels sont les chiffres des personnes qui sont aujourd'hui en détention. Les mineurs non accompagnés (MNA) ne représentent pas, quant à eux, une catégorie statistique. Il n'est donc pas possible à la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) de quantifier leur part dans la population pénale mineure. Cependant, lors d'une enquête DAP-PJJ réalisée sur la population des mineurs détenus au 1<sup>er</sup> juin 2015, il est apparu qu'un dixième des mineurs détenus étaient des MNA, dont un tiers étaient incarcérés en EPM et les deux-tiers en quartier pour mineurs. 20% étaient incarcérés dans le ressort de la direction interrégionale des services pénitentiaires de Paris. Ces personnes sont, la plupart du temps, des filles nées en Europe de l'Est et des garçons venus d'Afrique subsaharienne, dont la situation familiale et le parcours sont mal connus.

En termes de prise en charge et de préparation de la réinsertion, existe-t-il des différences significatives entre les quartiers pour mineurs et les établissements pénitentiaires pour mineurs ? La grande différence réside dans la structure de ces deux types d'établissements : les EPM ont été construits en fonction du projet éducatif à mettre en place, à la différence des quartiers pour mineurs des établissements pénitentiaires, dans lesquels peuvent toutefois être organisées des activités spécifiques. La DAP pense ainsi le bâti en cohérence avec la prise en charge pluridisciplinaire dans ces nouveaux établissements. La prise en charge mobilise l'administration pénitentiaire, la protection judiciaire de la jeunesse, ainsi que l'éducation nationale et le ministère de la santé, et l'ensemble des acteurs intervenant en milieu pénitentiaire, comme les aumôniers et les associations.

L'article 60 de la loi du 24 novembre 2009 prévoit que *«les mineurs détenus, lorsqu'ils ne sont pas soumis à l'obligation scolaire, sont tenus de suivre une activité à caractère éducatif»* destinée à contribuer au développement de leur personnalité et à favoriser leur insertion sociale, scolaire et professionnelle. Tel est l'objectif assigné à la prise en charge des mineurs en milieu pénitentiaire qui répond également aux principes suivants : l'intervention continue des éducateurs des services de la PJJ auprès des mineurs détenus, la pluridisciplinarité, la possibilité d'activités mixtes pour les mineurs, l'encellulement individuel la nuit - sauf motif médical ou problème de personnalité- la sollicitation systématique de la ou des personne(s) titulaire(s) de l'autorité parentale pour toute décision, le maintien des liens familiaux constituant l'un des leviers fondamentaux de la réinsertion, la possibilité de maintenir un jeune majeur pendant six mois en détention pour mineurs si son intérêt le justifie, et enfin, l'accès à l'enseignement, à la santé, aux activités socio-éducatives, culturelles et sportives.

Trois modalités de prise en charge existent dans les quartiers pour mineurs et dans les EPM afin d'adapter le régime de détention au profil du mineur et à sa capacité à s'intégrer dans le collectif. Il en résulte une baisse significative des tensions et des incidents. Le régime général de cette prise en charge comprend ainsi une réflexion sur l'acte, un travail sur les règles de vie en collectivité ainsi qu'un projet d'insertion et d'autonomisation. Les mineurs ayant une plus grande capacité à l'autonomie font l'objet d'une prise en charge plus collective. À l'inverse, une prise en charge renforcée et individualisée est destinée aux mineurs les plus vulnérables ou qui pose des difficultés en ce qui concerne le respect de l'autorité ou des règles de la vie collective. Au cours de son parcours en détention, le mineur verra sa situation périodiquement réévaluée et se verra proposer, le cas échéant, une évolution de sa prise en charge.

Une enquête conjointe menée par la DAP et la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) en 2015 a permis de faire un état des lieux de la prise en charge des mineurs détenus. L'enquête fait état d'une offre conséquente d'activités, mais plus importante encore en EPM qu'en quartier pour mineurs. Ainsi, en EPM, pour 90% d'entre eux, le nombre d'heures proposées d'enseignement hebdomadaire est supérieur à six heures, voire, pour 50% d'entre eux, supérieur à onze heures. Pour la totalité des mineurs détenus, le nombre d'heures d'activités socio-éducatives proposées est supérieur à six heures, et supérieur à onze heures pour 60% d'entre eux. Pour tous, le nombre d'heures d'activités sportives proposées est supérieur à une heure, dont 60% supérieur à six heures. Dans les quartiers pour mineurs, pour 75% d'entre eux, le nombre d'heures proposées d'enseignement hebdomadaire est supérieur à six heures, et pour 30% d'entre eux, ce nombre est supérieur à onze heures. Pour 95% d'entre eux, le nombre d'heures d'activités socio-éducatives proposées est supérieur à six heures ; 30% bénéficiant d'un nombre supérieur à onze heures. Enfin, pour 95% d'entre eux, le nombre d'heures d'activités sportives proposées est supérieur à une heure, avec 25% supérieur à six heures.

Dans le cadre du programme de construction d'établissements pénitentiaires, l'administration pénitentiaire envisage-t-elle de construire de nouveaux EPM ? La construction de nouveaux établissements n'est pas une priorité en soi ; en revanche, la qualité de la prise en charge, alliée à la saturation en région parisienne, va nous conduire à ouvrir deux nouveaux établissements pour mineurs d'ici à 2022 : l'un à Meaux et l'autre à Fleury-Mérogis où 120 places pour mineurs remplaceront les 115 places affectées dans l'une des ailes de la maison d'arrêt des hommes, alors que le centre des jeunes détenus est actuellement fermé pour travaux et devrait devenir prochainement un centre de détention accueillant des condamnés. Certains projets immobiliers, programmés dans les cinq ans à venir, pourraient

par ailleurs prévoir des places pour mineurs à Lutterbach et à Lille-Loos. Notre vœu le plus cher est toutefois de ne pas accroître la population carcérale des mineurs !

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** - Ce projet de Lutterbach, situé dans ma circonscription, est magnifique, bien qu'il ne soit guère soutenu par les élus locaux. Sa nécessité est réelle !

**Mme Anne Bérard.** - Ce point ne nous avait pas échappé. Les prisons ne sont pas conçues dans une optique d'aménagement du territoire, mais pour répondre à des besoins sur un territoire connaissant des tensions. La construction de cet établissement, à partir d'une réflexion collective des personnels, vise à répondre au plus près aux besoins de la population pénale et remplir les missions de garde et de réinsertion qui sont les nôtres.

À la question de savoir si l'administration pénitentiaire dispose d'instruments de suivi du devenir des anciens mineurs détenus permettant d'évaluer l'efficacité des actions de réinsertion, la réponse est négative. En effet, la DAP ne dispose pas de données sur le suivi des anciens mineurs détenus puisqu'elle n'est pas en charge de l'accès à la formation ou à l'emploi des mineurs sortant de prison, mission qui relève de la compétence de la PJJ. Nous enregistrons cependant des progrès, notamment informatiques, en matière de « traçabilité » des jeunes détenus, à l'instar des dispositifs mis en œuvre pour assurer le suivi des personnes radicalisées. Notre ambition est d'aboutir à un projet commun de suivi des prises en charge, tant des mineurs devenant majeurs que des prévenus devenant condamnés. Nous avons parfois été victimes de l'absence de continuité entre les modes de suivi, aggravé par l'incompatibilité des systèmes informatiques et d'un cloisonnement, souvent motivé par le souci de protéger les libertés individuelles. Or, la transversalité de nos pratiques implique désormais de reconsidérer notre conception du suivi et de l'échange des informations individuelles. La réinsertion implique que l'on suive des parcours, sans se limiter aux actes que les personnes ont pu commettre à un moment donné de leur histoire.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** - J'ai conduit un travail approfondi sur la « déradicalisation » au cours duquel j'ai pu mesurer l'importance du partage d'informations entre les acteurs qui y sont impliqués. Il serait bon de s'inspirer de ce suivi transversal pour étendre cette démarche au suivi de l'ensemble des mineurs en difficulté.

**Mme Anne Bérard.** - Nous nous inscrivons en effet dans cette démarche, car les mineurs sont des « poly-fracturés de la vie » qui requièrent la mobilisation de l'ensemble des compétences disponibles pour assurer une prise en charge efficace.

Concernant les coûts relatifs à l'incarcération d'un mineur, je peux vous indiquer que le coût d'une journée de détention pour mineur s'élève à 532,48 € en 2016. Ce coût se décompose de la façon suivante : d'une part, 433,99 € de dépenses de personnel, dont 282,62 € à la charge de l'administration pénitentiaire et 151,37 € à la charge de la PJJ ; d'autre part, 98,48 € de dépenses d'exploitation dont 92,38 € à la charge de l'AP et 6,10 € à la charge de la PJJ. Ces coûts sont élevés, rapportés aux dépenses que nous consentons pour nos populations pénales mais demeurent moyens par rapport à ceux observés dans les pays voisins. Il est difficile d'évaluer le coût de la journée de détention en quartier pour mineurs. On peut cependant indiquer que, en 2016, le coût d'une journée de détention en maison d'arrêt s'élevait à 89,40 €, auquel s'ajoute le coût de l'action éducative, de l'ordre de 34,5 € par jour. Ces dispositifs ne sont pas de même nature que les prestations dispensées dans les EPM.

S'agissant de l'articulation des interventions de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse, la loi du 9 septembre 2002 définit les grands principes du suivi des mineurs incarcérés en quartier pour mineurs et en EPM : la pluridisciplinarité de leur prise en charge et l'intervention continue des éducateurs des services de la PJJ. Le travail partenarial repose sur plusieurs actions : d'une part, la rédaction d'un rapport de régulation au terme de réunions quotidiennes associant les membres de la PJJ, de l'AP, les officiers de surveillance et le personnel de santé, qui favorise les prises de décisions partagées et la diffusion des informations et instructions ; d'autre part, la réunion d'équipe pluridisciplinaire (REP), sur une base bihebdomadaire, destinée à favoriser la prise en charge partenariale des mineurs ; celle-ci réunit la direction de l'administration pénitentiaire, le référent de l'éducation nationale, un cadre PJJ, le personnel de santé, les surveillants, les éducateurs et la psychologue de la PJJ. A ces deux instances, s'ajoutent la commission de suivi, qui examine, une fois par mois, la situation des mineurs détenus avec un éclairage des magistrats présents, et la commission d'incarcération des mineurs détenus, sur une base trimestrielle qui détermine les orientations de politique locale en matière de détention des mineurs et qui aborde les problèmes institutionnels.

S'agissant de la répartition des tâches, les personnels de surveillance participent à l'encadrement permanent des mineurs et le binôme enseignant-éducateur contribue à la mise en œuvre du parcours éducatif du mineur. L'enseignement et la formation, y compris professionnelle, des mineurs relèvent de l'éducation nationale. Le cadre pénitentiaire référent pour l'enseignement travaille en lien étroit avec le directeur du service d'enseignement ou l'enseignant référent mineurs. Les professeurs techniques de la PJJ interviennent en coordination avec les enseignants de l'éducation nationale. Les surveillants moniteurs de sport assurent également la prise en charge, l'encadrement et la surveillance des mineurs durant les activités sportives, en lien avec les professeurs techniques de la PJJ, les enseignants et des partenaires associatifs locaux. À ceux-ci s'ajoutent les visiteurs et les aumôniers intervenant suivant les modalités définies par l'AP, les associations socio-éducatives, les équipes de santé, ainsi que les services de la PJJ qui assurent la mise en œuvre des activités socio-éducatives.

Les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) conduisent une action spécifique auprès des jeunes majeurs qui cumulent souvent le plus de fragilités. Leurs problèmes concernent la scolarisation, l'échec scolaire, le manque de qualification, des difficultés à être mobilisés sur des activités, d'éventuelles addictions, des problématiques liées à la citoyenneté, induisant un manque de repères, ou à la parentalité. Différentes actions sont ainsi conduites sur l'ensemble du territoire en faveur des 18-21 ans ou des 18-25 ans, parfois en lien avec les missions locales.

Nous sommes satisfaits de notre partenariat avec l'éducation nationale. Sachant que 80% des mineurs sont déscolarisés lors de leur incarcération, le travail pédagogique porte autant sur les apprentissages que sur la remise en place de comportements et de capacités à suivre des situations collectives de formation. L'enquête nationale de l'administration pénitentiaire en 2016 a confirmé un taux de scolarisation de 100% des mineurs enfermés. Si l'action pédagogique est contrainte par des durées de détention variables et généralement très courtes, elle est néanmoins diverse, allant de l'alphabétisation à la préparation des diplômes du second degré, comme le brevet, le CAP ou le BEP, auxquels s'ajoutent le suivi de cours du second cycle et la préparation du diplôme d'accès aux études universitaires et du baccalauréat. L'encadrement dans les EPM permet plus d'actions au niveau du second degré que dans les quartiers pour mineurs. La scolarisation des mineurs est assurée, comme celle des majeurs, par des professeurs de l'éducation nationale. En 2016, les mineurs représentaient 1,1% de la

population pénale, bénéficiant de 16% de l'encadrement pédagogique total en milieu carcéral, les EPM concentrant 40% du total d'heures hebdomadaires consacrées aux mineurs.

L'administration pénitentiaire ne travaille pas avec les services sociaux des départements à la prise en charge des mineurs isolés : ce public relève de la compétence de la PJJ qui est également l'interlocuteur des missions locales dans les établissements habilités à accueillir des mineurs.

La grande majorité des mineurs qui entrent dans un parcours professionnalisant reçoivent des enseignements dispensés par des enseignants de l'éducation nationale. En revanche, s'agissant de la formation professionnelle des majeurs, confiée aux régions depuis la loi de décentralisation du 5 mars 2014, l'administration pénitentiaire est en contact régulier avec l'Association des Régions de France (ARF). En effet, les régions doivent être davantage mobilisées pour soutenir la formation professionnelle des détenus qui a régressé au cours des quatre dernières années. Nous souhaitons que les collectivités s'impliquent dans la prise en charge et la réinsertion de l'ensemble des personnes détenues et nous espérons que vous pourrez, en tant que parlementaires, appuyer cette démarche. À cet égard, l'article 2.1 de la loi pénitentiaire précise que la mission de réinsertion incombe à l'administration pénitentiaire, avec le concours des services de l'État, des collectivités territoriales, des associations et de la communauté tout entière. L'administration pénitentiaire ne saurait ainsi réinsérer toute seule !

La violence en prison est une réalité. Les personnes qui s'y trouvent sont souvent intolérantes à la frustration et en manque de repères. Faute de pouvoir s'exprimer et d'entrer en relation avec autrui, elles agissent de manière violente. D'ailleurs, l'incarcération de ces mineurs intervient au terme de l'échec de nombre de mesures d'abord éducatives puis pénales. Nos personnels ont une appétence particulière pour ce type de prise en charge et les réponses à cette violence doivent consister en une meilleure formation des personnels et en un meilleur accompagnement des mineurs.

Durant l'année 2017, 8 883 faits de violence ont été constatés entre personnes détenues et 815, soit 9,17%, concernaient des mineurs. S'agissant de la violence exercée sur les personnels, incluant les violences verbales, leur total s'élève à 21 546 faits et 1 256 dans les établissements accueillant les mineurs, soit 5,83%.

En matière de discipline, le régime est distinct pour les mineurs, avec des sanctions adaptées à leur âge. La PJJ intervient dans ces procédures disciplinaires pour apporter un éclairage sur la personnalité et le parcours du mineur. Tous les mineurs peuvent faire l'objet d'un avertissement, d'une privation de cantine, où il est possible d'acquérir des biens, d'une privation de télévision, d'une activité de réparation, d'une privation d'activité socio-culturelle ou d'un confinement. Les mineurs de plus de seize ans peuvent, quant à eux, être sanctionnés par la mise à pied, soit d'un emploi - situation exceptionnelle puisque l'administration pénitentiaire souhaite plutôt privilégier l'éducation et la formation professionnelle - soit d'une activité de formation, ou par un placement en quartier disciplinaire pour les fautes du premier et du deuxième degré, le quantum maximum étant de sept jours pour les premières et de cinq jours pour les secondes. Le formalisme qui encadre la procédure disciplinaire ne permet pas d'apporter des réponses immédiates aux actes transgressifs, ce qui, s'agissant des incivilités du quotidien, peut faire perdre son sens et son efficacité à la sanction. Les « mesures de bon ordre », instaurées par une note DAP/DPJJ du 19 mars 2012, permettent d'apporter, en tant que mesures d'ordre intérieur non soumises en tant que telles à un contrôle juridictionnel, une réponse immédiate aux actes de faible gravité, comme des cris aux fenêtres, des dégradations légères ou encore le refus de participer aux

activités obligatoires. Les sanctions peuvent ainsi aller d'une lettre d'excuse à diverses mesures de médiation.

Sur la radicalisation des mineurs, six mineurs sont aujourd'hui incarcérés pour une incrimination en lien avec le terrorisme islamiste, alors qu'ils étaient dix-huit il y a un an. Ce chiffre doit être comparé avec le total de 509 personnes écrouées au 9 avril 2018, contre 421 il y a un an, pour des faits de radicalisation. On constate donc une augmentation de la population pénale générale pour ce motif, tandis que le nombre de mineurs diminue. Près de 76% des terroristes islamistes écroués ont entre 18 et 35 ans et un tiers est âgé de 18 à 25 ans. Cinq mineurs incarcérés pour des faits de droit commun sont également identifiés comme susceptibles d'être radicalisés, sur un total de 1 118 personnes. Une note conjointe DAP-DPJJ du 13 janvier 2017 organise la coordination de l'action de la PJJ et de l'AP dans le suivi de ces publics et vise à la conclusion de protocoles spécifiques de coopération en matière de prévention des phénomènes de radicalisation et de prise en charge des mineurs ou jeunes majeurs radicalisés ou en risque de radicalisation. Ainsi, des protocoles interrégionaux ont été signés entre juillet et décembre 2017 et se déclinent à l'ensemble des différentes collectivités locales. Cette prise en charge globale, comme vous l'évoquiez Madame la Présidente, implique des regards croisés afin d'assurer un suivi individualisé.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** - Je vous remercie, Madame, de votre intervention liminaire et passe, sans plus tarder, la parole à notre rapporteur, Michel Amiel.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** - Je voulais aborder le parcours de la délinquance. Comment les choses se mettent en perspective ? À la lecture des deux ouvrages, *Faire sa peine à l'EPM de Lavaur* de Laurent Solini et *Avoir seize ans à Fleury-Mérogis* de Léonore Le Caisne, la dimension éducative ne semble guère au premier plan. Si l'on rapproche ce constat de la durée d'incarcération des mineurs, on se demande comment en 90 jours, en si peu de temps, conduire une action éducative véritable et articuler la culture de l'administration pénitentiaire avec celle de la protection judiciaire de la jeunesse. En outre, comment voyez-vous la réécriture éventuelle de l'ordonnance de février 1945 ?

**Mme Anne Bérard.** - Il m'est difficile de répondre à votre dernière question, puisque cette éventuelle réécriture ne relève pas de mon champ de compétence. En revanche, s'agissant de la durée d'incarcération, je vous accorde qu'un délai de trois mois n'est pas suffisant pour mettre en place un dispositif efficace. Cette question de la durée n'est d'ailleurs pas spécifique aux mineurs. Dans le cadre de la future loi de programmation pour la justice, l'objectif serait de systématiser l'impossibilité de prononcer des peines inférieures à un mois d'emprisonnement et d'aménager systématiquement les peines d'un à six mois en milieu ouvert. L'incarcération doit être la plus courte et la plus exceptionnelle possible pour les mineurs. La vraie question réside dans le parcours et la continuité de la prise en charge, avec comme autre défi d'éviter la rupture soit lors de l'incarcération, de la libération ou encore d'un passage en quartier pour majeurs avec une poursuite de peine sous un autre statut. Cette continuité de la prise en charge est un objectif de travail commun à la PJJ et à l'administration pénitentiaire qui demeure, à ce stade, perfectible.

**Mme Josiane Costes.** - Disposez-vous d'éléments sur les troubles psychiatriques de ces jeunes incarcérés ? Est-il possible d'assurer dans ces établissements un suivi psychiatrique de manière aisée ?

**M. Michel Forissier.** - J'ai été le maire de Meyzieu qui a accueilli un EPM. À ce titre, j'ai travaillé sur le concept même de ce type d'établissement avec Dominique Perben qui

était alors Garde des Sceaux. L'EPM est avant tout un équipement à caractère social nécessaire à la prise en charge des détenus. Lorsque le jeune est en prison, il peut se produire un déclic. Encore faut-il assurer la continuité du suivi après cette prise de conscience ! Dans le cadre de l'établissement implanté sur ma commune, il a fallu faire travailler ensemble deux administrations distinctes, tout en mobilisant les moyens municipaux. Quel bilan tirez-vous du fonctionnement de ces différents établissements ?

**M. Didier Mandelli.** – Quel est, en cumulé sur une année, le nombre de mineurs enfermés ? La suppression des peines inférieures à un mois ne va-t-elle pas induire une réduction des places projetées dans les programmes immobiliers du ministère de la justice ?

**Mme Chantal Deseyne.** – Vous avez rappelé l'importance du partenariat avec l'éducation nationale, s'agissant notamment de l'accompagnement des jeunes de moins de seize ans qui restent soumis à l'obligation scolaire. Qu'en est-il de l'accompagnement à la formation professionnelle et quels sont les partenariats avec les centres de formation et aussi avec les régions ? En outre, le maintien des liens familiaux vous paraît-il un handicap ou un facteur de réinsertion ?

**Mme Anne Bérard.** – Concernant l'état de santé des jeunes détenus, aucune étude épidémiologique n'a été conduite depuis 2004. C'est là une préoccupation à laquelle le plan santé devrait répondre. En 2004, deux études - l'une portant sur les consommations de drogue en milieu carcéral et l'autre sur les addictions des mineurs - avaient été conduites en 2004. Depuis janvier 1994, l'organisation des soins en milieu pénitentiaire a été transférée au service public hospitalier. Des unités de soins ont été implantées dans les services de la pénitentiaire, y compris les établissements pour mineurs. En cas de problèmes de santé plus graves, le détenu est transféré dans un établissement hospitalier. Les prises en charge sont donc adossées aux dispositifs de droit commun.

Comment prolonger cette prise de conscience, ce déclic, qui se produit en EPM ? L'accompagnement est l'élément clé d'une telle démarche et la « désistance » arrive relativement tard. Être mineur détenu marque l'aboutissement d'un parcours de multi-répétitions et le déclic de l'incarcération doit être mis en perspective avec le choc qu'elle peut également provoquer et qui peut être extrêmement dangereux. Cette prise de conscience doit donc être appréciée au cas par cas et l'accompagnement permet ainsi de garantir un cheminement, sachant que la durée moyenne de détention des mineurs est de 2,7 mois.

En ce qui concerne l'impact de la future loi de programmation, le programme immobilier du ministère envisageait la construction de 15 000 nouvelles places, dont 7 000 seraient réalisées à la fin du quinquennat. Dans cinq ans, nous verrons si la loi de programmation de la justice permet de renoncer à la seconde tranche de constructions. S'agissant des mineurs, l'idée n'est pas tant d'augmenter les places que de développer les EPM, afin de fermer des quartiers pour mineurs, tant il est évident que ce premier type d'établissement assure une prise en charge dans de meilleures conditions.

Le partenariat avec l'éducation nationale est capital. L'administration pénitentiaire n'est pas concernée par la formation professionnelle des mineurs qui incombe à la PJJ.

Enfin, l'appréciation de l'importance du lien familial doit se faire au cas par cas : si on estime qu'un ancrage familial peut jouer un rôle positif, le parcours éducatif sera tourné vers le renforcement de ce lien. À l'inverse, il faut parfois aider le jeune à conduire un travail de deuil, suite à la nécessaire rupture de ces liens.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Madame la directrice, je vous remercie de votre présentation très exhaustive et de la qualité de vos réponses à nos questions.

*La réunion est close à 17 heures.*

**Mardi 15 mai 2018**

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, présidente -

*La réunion est ouverte à 17 h 45.*

**Audition de Mme Madeleine Mathieu, directrice de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), accompagnée de Mme Catherine D’Herin, cheffe du bureau de la législation et des affaires juridiques et de Mme Aurore Daniel, adjointe à la cheffe du bureau des méthodes et de l’action éducative**

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Nous recevons Mme Madeleine Mathieu, qui est à la tête, depuis février 2017, de la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) au ministère de la justice.

Avant d’exercer ces fonctions, vous avez occupé différents postes dans la magistrature, ainsi qu’en administration centrale. Vous avez notamment travaillé comme juge des enfants au début des années 1990.

Vous êtes accompagnée de Mme Catherine D’Herin, cheffe du bureau de la législation et des affaires juridiques, et de Mme Aurore Daniel, adjointe à la cheffe du bureau des méthodes et de l’action éducative.

Je précise que votre audition fait suite à celle du directeur des affaires criminelles et des grâces et à celle de la sous-directrice de l’administration pénitentiaire. Vous pourrez nous apporter un éclairage complémentaire à celui qui nous a été fourni par ces deux personnalités, en nous présentant les actions que mène la PJJ pour la réinsertion des mineurs dont elle a la charge.

J’ajoute que nos deux premiers déplacements – à l’établissement pénitentiaire La Valentine à Marseille et à la maison d’arrêt de Villepinte – nous ont donné l’occasion de rencontrer des professionnels de la PJJ. Ces professionnels nous ont parlé de leur travail auprès des mineurs détenus dans ces établissements. Nous avons pu apprécier la qualité de leur engagement professionnel, mais aussi commencer à mesurer la difficulté de leur tâche.

Si l’intitulé de notre mission vise les « mineurs enfermés », nous sommes conscients que la prise en charge de ces mineurs s’inscrit toujours dans un parcours associant mesures éducatives en milieu ouvert et, le cas échéant, mesures de privation de liberté. Vous pourrez donc replacer le sujet des mineurs enfermés dans le contexte plus général des interventions que mène la PJJ en faveur de ce public.

Je vais vous laisser la parole pour une intervention liminaire, puis mes collègues vous poseront des questions.

**Mme Madeleine Mathieu, directrice de la protection judiciaire de la jeunesse.** – Permettez-moi de débiter par une présentation générale de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), qui fait partie des directions du ministère de la justice. Elle travaille, avec la direction des affaires criminelles et des grâces, à l'élaboration des textes relatifs à l'enfance délinquante et elle est également compétente, en lien avec le ministère de la santé et des solidarités et avec la direction des affaires civiles et du sceau, pour l'élaboration des textes relatifs à l'enfance à protéger. Enfance délinquante et protection de l'enfance sont les deux champs de compétence des juges des enfants. La loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant a confié à la PJJ le pilotage de l'ensemble de la politique judiciaire de protection de l'enfance, ce qui comprend le versant « protection » qui est extrêmement intéressant. En effet, bien que nos outils statistiques soient perfectibles, il apparaît de façon assez claire que les mineurs délinquants ont eu, le plus souvent, un antécédent de protection ou qu'ils auraient dû en avoir un. La rénovation en cours de nos systèmes d'information devrait permettre de le mettre en évidence de façon encore plus nette.

Il existe un certain nombre d'idées reçues sur la délinquance des mineurs que démentent les statistiques.

En premier lieu, la délinquance des mineurs ne connaît pas une progression exponentielle, supérieure à celle des majeurs ; les deux courbes connaissent une progression parallèle. Après un pic observé dans les années 1980, le nombre de faits de délinquance commis par les mineurs a diminué de 30 %, atteignant un point bas en 2016. La baisse a été particulièrement forte pour les atteintes aux biens, mais plus limitée, de l'ordre de 8 % à 10 %, pour les atteintes aux personnes, qui recouvrent un champ très large d'infractions, y compris de simples menaces sans violence.

Deuxièmement, nous n'observons pas de rajeunissement important des mineurs délinquants, la plupart d'entre eux ayant plus de seize ans. Toutefois, on constate parmi les mineurs incarcérés une hausse de la population plus jeune. J'y vois un lien avec la question des mineurs non accompagnés (MNA), dont la délinquance est liée à la difficulté de leurs conditions d'existence.

Les mineurs délinquants sont à 90 % des garçons, même si l'on observe une augmentation du nombre de jeunes femmes, parfois du fait d'infractions en lien avec la radicalisation, comme l'apologie du terrorisme. Je tiens à préciser que la radicalisation concerne moins d'1 % des mineurs pris en charge par la PJJ. À ce jour, il n'y a pas eu de passage à l'acte terroriste de la part d'un mineur. Un travail de recherche mené par deux chercheurs de l'université de Nanterre, Laurent Bonelli et Fabien Carrié, fait le portrait d'une partie des auteurs de ces infractions et, là encore, balaie de nombreuses idées reçues.

Il convient de souligner également que 80 % des mineurs délinquants sont déscolarisés, souvent depuis plus d'un an. Si l'on considère l'ensemble des mineurs pris en charge par la PJJ, on observe que pour la grande majorité - 65 % - les mesures alternatives prononcées (rappel à la loi, stages de citoyenneté, mesures de réparation) sont une réussite : nous ne les reverrons plus. Il convient de préciser que le taux de réponse pénale à ces délits est très élevé, de l'ordre de 93 % ; nous ne sommes donc pas loin de la tolérance zéro.

Les 35 % restants tendent à s'ancrer dans la délinquance, qui concerne particulièrement la tranche d'âge qui va de 16 à 25 ou 28 ans. Dans une maison d'arrêt comme celle de Fleury-Mérogis, 80 % des détenus ont entre 20 et 25 ans. En revanche, dans

les établissements où sont exécutées les peines plus longues, la moyenne d'âge est beaucoup plus élevée, de l'ordre de 45 ans. Il s'agit de deux types de criminalité bien distincts.

J'évoquerai maintenant l'ensemble des dispositifs de prise en charge existants. La PJJ dispose d'un panel de mesures et de structures, relevant du secteur public ou du secteur associatif habilité, pour prendre en charge les jeunes en conflit avec la loi : milieu ouvert, dispositifs d'insertion, hébergement collectif ou diversifié (familles d'accueil, foyers de jeunes travailleurs, lieux de vie et d'accueil).

Au début d'un parcours de délinquance, si la famille peut soutenir le mineur, sera privilégié l'accompagnement en milieu ouvert par un éducateur de la PJJ, qui fera un rapport au juge des enfants. Si l'environnement familial est déficient, voire générateur de difficultés, le juge peut prononcer un placement et décider de mesures d'accompagnement en parallèle. Il arrive que la délinquance prenne le dessus ; dans ce cas, un volant large de mesures pénales existe en fonction de la situation du jeune, pour une prise en charge individualisée. Les principes de spécialisation de la justice des mineurs et de primauté de l'éducatif, qui sont au cœur de l'ordonnance du 2 février 1945, demeurent. Les mineurs sont des êtres en construction que l'on peut faire évoluer en mettant l'accent sur l'action éducative.

Parmi les dispositifs d'hébergement diversifié, il faut insister sur le rôle des familles d'accueil, qui sont des bénévoles indemnisés. Le bilan qui en a été tiré, en 2012, par l'inspection générale de la justice est positif et doit beaucoup à l'engagement de ces bénévoles. Ces familles sont soutenues dans leur action par des éducateurs spécialisés de la PJJ, avec un taux d'encadrement d'un éducateur pour six jeunes, ce qui permet un accompagnement régulier.

L'hébergement collectif permet de placer les jeunes dans la vie en collectivité, ce qui ne les empêche pas de continuer à suivre une activité de jour en milieu ouvert. On compte quatorze éducateurs par unité éducative d'hébergement collectif (UEHC).

Viennent ensuite les centres éducatifs renforcés (CER), caractérisés par une prise en charge intensive du jeune par une équipe nombreuse, souvent de quinze ou seize éducateurs, et un accompagnement vingt-quatre heures sur vingt-quatre. Les CER fonctionnent par sessions de trois mois et sont souvent liés à une activité spécifique : voile, marche, chantier d'insertion, etc.

Enfin, dernière marche avant l'incarcération, les centres éducatifs fermés (CEF) font l'objet d'une attention toute particulière, le dernier rapport d'évaluation a été établi, en 2015, par les inspections générales de la justice et des affaires sociales. Je vous rappelle que le projet de loi de programmation pour la justice prévoit la création de vingt nouveaux CEF. Accueillant un maximum de douze mineurs, chaque CEF compte 26,5 professionnels en équivalent temps plein (ETP), dont des cadres, des éducateurs, une infirmière, du personnel de maison. En 2012, les effectifs ont été renforcés afin de mieux répondre à la problématique des difficultés psychologiques et psychiatriques, très prégnante faute de structures de prise en charge sanitaire adaptées. Il convient de souligner que la limitation de l'accueil des jeunes majeurs dans ces centres a entraîné un recul de la diversité des publics accueillis en CEF ; ceux qui y sont placés aujourd'hui tendent à cumuler les difficultés. Les problèmes que connaissent les établissements – dont certains sont en crise – expliquent que le taux d'occupation ne dépasse pas 85 %.

Les CEF ont fait l'objet de remarques positives qui expliquent leur succès auprès des magistrats : il s'agit d'une alternative crédible à l'emprisonnement, offrant un emploi du temps individualisé, qui met l'accent sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. La prise en charge est organisée autour d'un phasage en trois étapes : deux mois d'accueil, deux mois d'observation et deux mois de préparation à la sortie.

Deux critiques principales sont adressées aux CEF. En premier lieu, je rappelle qu'ils ne sont pas physiquement fermés ; les centres sont certes clôturés, mais ce sont des clôtures que l'on peut franchir, si on le veut vraiment, ce qui explique d'ailleurs que l'on constate régulièrement des fugues. Le caractère fermé des CEF est donc surtout un concept juridique qui signifie que le non-respect des obligations auxquelles ces mineurs sont astreints, dans le cadre d'un contrôle judiciaire, avant la condamnation, ou dans le cadre d'un sursis avec mise à l'épreuve, est sanctionné par l'incarcération. Or, la compréhension de cette notion par les jeunes concernés est très variable. Ceux qui ont été souvent placés en protection de l'enfance ont par exemple du mal à comprendre qu'ils risquent maintenant la prison. Les équipes éducatives ont parfois tendance à se replier sur elles-mêmes pour contenir les jeunes, ce qui a pu donner lieu à des incidents.

La seconde critique porte sur la sortie des jeunes, qui passent sans transition d'un dispositif très cadré à un autre qui l'est beaucoup moins, comme le retour dans leur famille ou le suivi en milieu ouvert. C'est à ce stade que le risque de réitération est élevé.

C'est pour répondre à cet enjeu que le projet de loi de programmation pour la justice a pour objectif d'intégrer les CEF dans un dispositif global de prise en charge, dans lequel le milieu ouvert demeure présent, y compris pendant la durée du placement. Il s'agit aussi de mettre en œuvre une nouvelle stratégie d'implantation des CEF, qui doivent être situés à proximité d'un bassin d'emploi et d'un réseau de transports afin de faciliter l'accès des familles et l'insertion professionnelle. Il s'agit également d'ouvrir des possibilités d'accueil hors des CEF, pendant la durée du placement, que ce soit pour permettre des soins, par exemple en cas de crise de santé mentale, ou pour des respirations en famille d'accueil ou dans des séjours encadrés par des éducateurs. En fin de placement, l'accueil à l'extérieur du CEF peut être utile pour préparer le retour en famille ou le parcours d'insertion professionnelle. Le projet de loi de programmation contient, à cet égard, une disposition qui vise à donner une base juridique à la pratique des magistrats consistant à accorder à la famille du jeune placé en CEF un droit de visite et d'hébergement.

Enfin, le projet de loi introduit une mesure éducative d'accueil de jour, qu'il convient de distinguer des activités de jour au sens de l'ordonnance du 2 février 1945 ; il s'agit de permettre au juge de confier un jeune à la PJJ pour la journée en vue d'une prise en charge globale ; c'est un moyen terme entre le milieu ouvert et le placement. La diversification des instruments est une réponse au constat que beaucoup de placements en CEF se font dans l'urgence du déferrement, alors même que les faits ou le profil du mineur ne le justifiaient pas forcément. Cette mesure d'accueil de jour est une expérimentation sur trois ans, qui nécessite un travail pluridisciplinaire, avec notamment l'intervention d'un psychologue, pour redonner à des mineurs déscolarisés le savoir-être nécessaire pour communiquer avec les adultes, et celle d'un assistant de service social pour aider le jeune à faire valoir ses droits.

Nous travaillons en interne sur un affinement des projets de service des UEHC, qui auraient vocation à être communiqués aux juges pour enfants, afin que ces derniers puissent faire le choix de la solution la plus appropriée en toute connaissance de cause.

Je tiens à préciser que nous sommes sortis de l'idée qu'il fallait garder les jeunes le plus longtemps possible dans les dispositifs de la PJJ ; au contraire, pour faciliter leur réinsertion, il s'agit de les ramener le plus vite possible dans la société.

Faciliter la réinsertion passe également par la collaboration, que nous cherchons à développer, avec les entreprises et les associations d'insertion et avec les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte). J'ai pu observer, dans un restaurant d'insertion en Bretagne, que les jeunes relevant de la PJJ qui y travaillaient s'y investissaient d'autant plus qu'il s'agissait d'un vrai travail, au service d'une vraie clientèle. La future plateforme des travaux d'intérêt général (Tige) va faciliter ce type de démarches. Nous poursuivons aussi un développement du mécénat, à l'occasion notamment de manifestations nationales qui ont pour objet de favoriser les rencontres entre notre public et les entreprises partenaires. Je citerai « Les parcours du goût », le concours culinaire national de la PJJ dont la dernière édition s'est déroulée à Toulouse, le mois dernier, et à la suite de laquelle un des participants s'est vu proposer un emploi chez Lenôtre.

Je citerai aussi l'opération « Rêves de gosse », réalisée en partenariat avec l'association « les chevaliers du ciel », qui organise, au cours de ses neuf étapes, des baptêmes de l'air pour des enfants handicapés, accompagnés par les jeunes de la PJJ qui sont chargés de réaliser les repas, ce qui représente un total de 250 repas par jour. Des entreprises comme Carrefour ou Pomona participent à l'opération, ce qui permet de multiplier les contacts et contribue à changer l'image des jeunes de la PJJ. Nous sommes fiers de constater que lorsque l'accroche se fait, la qualité de la relation professionnelle qui en naît est très forte.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Nous avons pu apprécier le rôle essentiel que joue la PJJ. Je me permets cependant de vous soumettre un point qui m'a choqué : à l'occasion de nos déplacements dans deux établissements pénitentiaires, nous nous sommes vu expliquer, à plusieurs reprises, que la collaboration aboutie entre les différents partenaires, parmi lesquels la PJJ et l'administration pénitentiaire, pourtant essentielle, butait encore sur des difficultés d'ordre culturel. Comment se fait-il, après tant d'années, que ces clivages ne soient toujours pas dépassés ?

**Mme Madeleine Mathieu.** – Vous soulevez, madame la présidente, le problème difficile de la collaboration d'administrations différentes autour de la prise en charge de jeunes faisant l'objet d'un suivi judiciaire. C'est un problème culturel ancien dont on ne peut nier l'importance mais dont on peut néanmoins distinguer les causes. À l'origine, l'éducation surveillée des jeunes délinquants relevait de la compétence exclusive de l'administration pénitentiaire, ce qui, particulièrement au cours du siècle dernier, se traduisait par des pratiques répressives très préjudiciables à leur développement. Je vous renvoie notamment à l'histoire éloquente de la prison de la Petite-Roquette. La récupération de la compétence éducative par la PJJ est le résultat d'une revendication forte de leur part d'une sortie de cette culture essentiellement répressive. On peut donc comprendre que le retour de la PJJ en milieu fermé, dans le courant des années 2000, leur fut particulièrement difficile à vivre et qu'il se soit traduit par l'expression d'antagonismes entre une administration pénitentiaire très axée sur la sécurité et une PJJ plus préoccupée d'action éducative.

Cela étant, ces phénomènes d'antagonismes sont surtout identifiés dans les établissements touchés par la surpopulation, particulièrement en Ile-de-France. Ailleurs, nous avons de bons retours de ces collaborations, qu'illustrent les taux de rotation très faibles de nos éducateurs PJJ, dont les effectifs sont remarquablement stables en quartiers pour mineurs et en EPM.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Vous avez apporté une réponse anticipée à bon nombre de mes questions. Je voudrais cependant vous faire part de mon sentiment à l'issue de la visite du quartier pour mineurs de l'établissement pénitentiaire de Villepinte. En raison de l'étanchéité des quartiers pour adultes et mineurs, ces derniers se voient refuser l'accès à des installations sportives de bonne qualité et doivent se contenter d'un lieu de promenade particulièrement austère. Ne pourrait-on, sans engager de grands frais, améliorer un peu leurs conditions de détention ? En tant qu'ancien vice-président de conseil départemental chargé de l'enfance, je m'interroge, par ailleurs, sur la collaboration, à l'échelle du département, entre la PJJ et l'aide sociale à l'enfance (ASE). Enfin, pensez-vous qu'il soit nécessaire de procéder à une refonte générale de l'ordonnance de 1945 ?

**Mme Madeleine Mathieu.** – Concernant l'exemple particulier de l'établissement de Villepinte, je signale simplement que la PJJ a financé une salle de sport à destination des mineurs. Vous abordez de façon plus générale le sujet sensible de la séparation des mineurs et des majeurs : il est exact que cet impératif, sur laquelle nous n'estimons pas souhaitable de revenir, entraîne pour les établissements pénitentiaires qui disposent de quartiers pour mineurs des difficultés supplémentaires d'aménagement et d'organisation.

La collaboration entre la PJJ et l'ASE dépend beaucoup de la qualité des contacts que nous entretenons avec les conseils départementaux. Ces derniers ont reçu une formalisation bienvenue lors du vote de la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance, qui a créé de nouveaux outils destinés à faciliter la transmission de l'information entre administrations. Les observatoires départementaux de la protection de l'enfance sont un vivier inestimable de données et d'analyses susceptibles d'étayer le travail de la PJJ. L'enjeu est en effet de très grande importance : il s'agit d'assurer la bonne coordination entre les antennes locales de la PJJ, chargées du suivi judiciaire du jeune, et les cellules départementales chargées de la collecte des informations préoccupantes. Sans que le sujet se rattache nécessairement aux problématiques de la détention, la prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA) illustre assez bien ce partenariat, avec la mise en place d'une mission nationale qui vise à coordonner leur répartition entre départements.

Sur votre question plus générale sur l'ordonnance de 1945, nous nous accordons tous sur les quelques ajustements qu'il conviendrait de lui apporter. L'agenda de la ministre, très mobilisée sur les cinq grands chantiers de modernisation de la justice, empêche néanmoins que ce point soit actuellement porté à l'ordre du jour.

**Mme Michelle Meunier.** – Je tenais à intervenir pour mentionner le projet de construction d'un CEF à Nantes, dont je suis très attentivement l'avancement, et qui apporte pour le moment toute satisfaction. Vous avez longuement évoqué les avantages de cette formule de prise en charge, qui semble éviter les conséquences fâcheuses de l'enfermement carcéral. À cet effet, quels sont selon vous les éléments déterminants d'une sanction qui, tout en remplissant son rôle punitif, limite le plus possible les risques de rupture de parcours à la sortie du jeune ? Par ailleurs, je suis curieuse de recueillir votre opinion sur la mixité dans les CEF.

**Mme Madeleine Mathieu.** – En évoquant la sanction, vous posez en creux la question de la meilleure préparation possible au retour dans leur famille des jeunes faisant l'objet d'un suivi judiciaire. Plusieurs mesures sont en cours de confection pour que la transition soit la plus réussie possible. Un premier aspect concerne les relations des jeunes avec l'extérieur. Comme je l'indiquais, le projet de loi de programmation pour la justice consacre un droit de visite et d'hébergement ponctuel en faveur de la famille du jeune.

En outre, nous serons désormais attentifs à ce que les CEF soient construits dans des zones moins isolées, proches de bassins d'emplois importants, afin que le lien entre le jeune et l'extérieur ne soit jamais rompu. Je tiens à ce titre à signaler l'exemple du CEF de Liévain, dont le projet d'établissement donne une importance déterminante au maintien du lien avec la famille et à l'intégration dans son environnement. Ses efforts ont été couronnés de belles réussites : les dix ans du CEF ont, par exemple, fait l'objet d'un événement festif où le voisinage a été invité. De façon plus générale, il me paraît important de rappeler que les CEF et les structures d'hébergement collectif sont, aux termes de la loi du 2 janvier 2002, des établissements sociaux et médico-sociaux et qu'à ce titre ils ont le devoir de protéger les droits de leurs usagers. La contrainte que suppose l'entrée dans ces établissements ne doit jamais faire oublier que leurs résidents sont titulaires de droits, notamment vis-à-vis de leurs liens avec l'extérieur, dont le respect doit être assuré.

Une autre préoccupation concerne les soins et le bien-être des jeunes résidents. C'est une dimension trop souvent négligée de leur séjour en hébergement collectif ou en CEF, alors qu'un travail sur l'estime de soi peut revêtir un réel intérêt en matière de prévention de la récidive. Je suis personnellement convaincue qu'il y a là un moyen efficace et peu exploité de lutter contre la réitération du délit. Je signale d'ailleurs que le CEF de Villepreux, en Ile-de-France, s'est fait une spécialité de cet engagement, avec là aussi de beaux résultats.

Enfin, sur la mixité, elle est effective dans les structures d'hébergement collectif et les CEF, à la condition que des modules spécifiques d'hébergement soient organisés notamment pour les jeunes filles. Nous comptons engager un vaste programme d'équipement en douches individuelles des chambres dans les structures d'hébergement collectif, ce qui facilitera leur mixité.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Que pensez-vous de la mixité dans les EPM et les quartiers pour mineurs ?

**Mme Madeleine Mathieu.** – J'y suis également favorable. L'établissement de Quièvrechain la pratique dans d'excellentes conditions.

**Mme Catherine Conconne.** – En tant que sénatrice de la Martinique, et ancienne maire adjointe de Fort-de-France chargée des questions de sécurité, j'ai activement milité auprès de la population locale très inquiétée par l'implantation d'un CER. Je puis témoigner qu'encore aujourd'hui, et malgré les réussites que vous avez évoquées, le travail de conviction du voisinage de ces établissements peut être difficile.

Notre visite récente de l'établissement de Villepinte m'inspire deux remarques. D'une part, les jeunes que nous y avons rencontrés nous ont alertés sur le faible volume horaire de leurs activités. Seulement 12 heures de cours par semaine, et un enfermement allant jusqu'à 23 heures sur 24 le week-end ! D'autre part, j'ai pu recueillir un témoignage direct de violences physiques commises par l'administration pénitentiaire à l'égard de ces jeunes.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Je rebondis sur les propos de ma collègue. En effet, une seule heure de promenade par jour est accordée à ces jeunes, au motif que l'administration ne peut les faire sortir par groupe de plus de cinq personnes, afin d'éviter les tensions et les violences entre détenus.

**Mme Madeleine Mathieu.** – Je ne peux que déplorer les actes que vous avez recueillis, et que j'attribue à la confrontation de culture qui oppose les différentes

administrations qui œuvrent au parcours pénitentiaire de ces jeunes et qui, je le répète, ne s'observent vraiment que dans les établissements touchés par la surpopulation.

**M. Jean-Marie Morisset.** – Je vous remercie beaucoup de votre témoignage très éclairant. En tant qu'ancien président de conseil départemental, je suis particulièrement sensible au problème que vous avez mentionné de la collaboration entre acteurs. Nous sommes sur le terrain autant confrontés aux problèmes de délais de la justice pour mineurs qu'à la diminution de nos moyens financiers qui met les acteurs associatifs sous tension. Par ailleurs, j'aurais aimé recueillir votre avis sur les conséquences des nouvelles grandes régions sur les partenariats entre PJJ et acteurs départementaux.

**Mme Madeleine Mathieu.** – Il est tout à fait exact que le contour redéfini de nos régions a impacté le travail de la PJJ. Une première inflexion avait été donnée en ce sens par la révision générale des politiques publiques (RGPP), qui avait décidé de la réduction des territoires d'intervention de la PJJ de quinze directions régionales à neuf directions interrégionales et à la création de 54 directions territoriales en remplacement des directions départementales. De fait, les distances à couvrir par nos intervenants sont plus importantes et le lien à maintenir est mécaniquement plus distendu, même si nous tenons à ce que nos responsables éducatifs restent sur la structure. Nous espérons que ces problèmes pourront être palliés par le déploiement important à venir, au sein du ministère de la justice, de nouveaux moyens de communication : l'équipement en téléphones portables, en ordinateurs portables, le développement de la visioconférence sont autant d'outils qui peuvent remédier à l'allongement des distances.

Vous avez parlé de la diminution des moyens alloués. Il me paraît important de souligner qu'un investissement important a été porté dans le domaine de la prévention de la radicalisation, dont les retombées sont peut-être moins visibles mais non moins certaines. Ce sont ainsi 270 ETP ont été créés dans le cadre de cette politique. Permettez-moi une illustration rapide de l'enjeu stratégique de la prévention, qui s'éloignera un peu de notre sujet. Le rapport rendu par Laurent Bonelli et Fabien Carrié a permis de dégager deux grands profils de mineurs touchés par la radicalisation : les jeunes en révolte adolescente, plus facilement réversibles, et les jeunes dont l'engagement puise ses racines dans un effondrement psychique lié à des ruptures dans des parcours familiaux et scolaires auparavant sans problème. L'identification préalable de ces profils permet d'affiner le travail de la prévention et de lui donner tout son sens.

Enfin, on ne peut qu'être favorable au travail de rapprochement entre les services départementaux de l'ASE et la PJJ. Comme je l'ai précédemment mentionné, la loi du 14 mars 2016 définit les outils et structures aptes à organiser leur dialogue. Le Conseil national de la protection de l'enfance est placé auprès du Premier ministre ; l'Observatoire national de la protection de l'enfance procède à la collecte et à l'analyse des données des observatoires départementaux ; le juge des enfants, par sa double compétence en matière de délinquance et de protection de l'enfance, est une des traductions institutionnelles les plus manifestes de ce rapprochement. Le défi qu'il nous reste à relever concerne le suivi statistique de ces jeunes : trop de ruptures sont aujourd'hui imputables au défaut de compatibilité des systèmes d'information des services de la protection de l'enfance et de la PJJ, qui elle-même perd toute trace de ces jeunes au-delà de leurs 25 ans. Nous travaillons à ce que l'application GAME – gestion automatisée des mesures éducatives ordonnées par les magistrats en charge des dossiers relatifs à la jeunesse – conçue par le service informatique de la PJJ, intègre un suivi exhaustif du parcours du jeune.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Vous déplorez que le suivi statistique des jeunes suivis par la PJJ s’interrompe brutalement à 25 ans. Concernant leur prise en charge, seriez-vous favorable à ce qu’elle s’étende au-delà de leurs 18 ans ? Une telle mesure pourrait jouer en faveur d’une plus grande continuité de leur accompagnement.

**Mme Madeleine Mathieu.** – Votre proposition rencontrerait plusieurs obstacles. D’une part, avant les lois de décentralisation, l’État assurait naturellement, au double titre de la protection de l’enfance et de la protection judiciaire de la jeunesse, une continuité de l’accompagnement, qui pouvait facilement se poursuivre au-delà de la majorité sous réserve du recueil du consentement du jeune. La décentralisation, en dissociant ces compétences, a de fait introduit une première rupture. Mais c’est surtout l’inflexion décidée en 2008, qui a réorienté la PJJ vers le suivi pénal des jeunes, qui a éloigné nos équipes de la prise en charge des jeunes majeurs dont l’incarcération répond à des caractères tout différents. Il est bien entendu possible d’assurer, dans le cadre d’une mesure civile, un suivi d’une année supplémentaire au maximum et des dispositions spécifiques prévoient que le suivi d’une mesure pénale puisse être assuré jusqu’à 21 ans.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Madame la directrice, je vous remercie de votre présentation très exhaustive et de la qualité de vos réponses à nos questions.

*La réunion est close à 19 h 30.*

**Mercredi 16 mai 2018**

- Présidence de Mme Catherine Conconne, vice-présidente -

*La réunion est ouverte à 14 h 50.*

**Audition de M. Laurent Solini, sociologue, auteur de l’ouvrage « Faire sa peine à l’établissement pour mineurs de Lavour », et de Mme Léonore Le Caisne, ethnologue, auteure de l’ouvrage « Avoir 16 ans à Fleury, une ethnographie d’un centre de jeunes détenus » (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette table ronde sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 16 h 20.*



**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 21 MAI**

**Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées**

**Mardi 22 mai 2018**

*à 8 h 30*

Salle René Monory

**Examen des amendements de séance** sur le texte n° 477 (2017-2018). (2017-2018), adopté par la commission, sur le **projet de loi n° 383 (2017-2018) de programmation militaire 2019-2025** et portant **diverses dispositions intéressant la défense** (*M. Christian Cambon, rapporteur*).

*éventuellement à 13 h 30 et éventuellement à la suspension de l'après-midi*

Salle René Monory

Suite de l'**examen des amendements de séance** sur le texte n° 477 (2017-2018). (2017-2018), adopté par la commission, sur le **projet de loi n° 383 (2017-2018) de programmation militaire 2019-2025** et portant **diverses dispositions intéressant la défense** (*M. Christian Cambon, rapporteur*).

**Mercredi 23 mai 2018**

*à 10 h 30*

Salle René Monory

Examen des rapports et des textes proposés par la commission pour :

- le **projet de loi n° 211 (2014-2015) autorisant la ratification du traité de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) sur les interprétations et exécutions audiovisuelles** (*M. Richard Yung, rapporteur*) ;

- le **projet de loi n° 97 (2016-2017) autorisant l'adhésion de la France à la convention concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale pour son application à Saint-Barthélemy, à Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie, et dans les Terres australes et antarctiques françaises** (*M. Robert Laufoaulu, rapporteur*).

**Communication** de la mission sur "**l'évaluation du rôle de la présence française à Djibouti**" (*MM. Philippe Paul, Bernard Cazeau, Gilbert-Luc Devinaz et Hugues Saury*).

**Nomination d'un rapporteur** sur le **projet de loi n° 360 (2017-2018)** autorisant l'approbation de l'**accord** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'**Ouzbékistan** relatif aux **services aériens**, de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du **Kazakhstan** relatif aux **services aériens** et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la **République de Côte d'Ivoire** relatif aux **services aériens**.

### **Commission des affaires sociales**

**Mercredi 23 mai 2018**

*à 9 heures*

Salle n° 213

- Audition de M. Bertrand Martinot, conseiller technique chargé de l'emploi au cabinet de la présidente de la Région Île-de-France, et un représentant de la Fédération Nationale des Associations Régionales de DIRECTEURS de Centres de Formation d'Apprentis (FNADIR), sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel.
- Communication de M. Yves Daudigny sur les réformes du marché du travail en Italie.

### **Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mercredi 23 mai 2018**

*à 9 heures*

Salle n° 245

- Audition de **M. José Ferreira**, président des Messageries Lyonnaises de presse (MLP).
- **Nomination de rapporteurs pour avis** sur :
  - la proposition de loi n° 460 (2017-2018) de MM. Rémy Pointerau, Martial Bourquin et plusieurs de leurs collègues, portant **Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs** ;
  - le projet de loi projet de loi n° 846 (AN) portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (*sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission*).

<p>3° Examen du rapport pour avis sur la proposition de loi n° 460 (2017-2018) de MM. Rémy Pointerau, Martial Bourquin et plusieurs de leurs collègues, portant <b>Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs</b>.</p>
---

## **Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mardi 22 mai 2018**

*à 17 heures*

Salle n° 131

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Bernard Roman, Président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières.

**Mercredi 23 mai 2018**

*à 8 h 30*

Salle n° 67

- Examen, en première lecture, du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi n° 435 (2017-2018) pour un nouveau pacte ferroviaire (M. Gérard Cornu, rapporteur) (délai limite pour le dépôt des amendements de commission : vendredi 18 mai, à 12 heures).

*Éventuellement à 15 heures*

Salle n° 67

- Suite de l'examen, en première lecture, du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi n° 435 (2017-2018) pour un nouveau pacte ferroviaire (M. Gérard Cornu, rapporteur) (délai limite pour le dépôt des amendements de commission : vendredi 18 mai, à 12 heures).

## **Commission des finances**

**Mercredi 23 mai 2018**

*à 10 h 45*

Salle n° 131

Ouverte à la presse - Captation vidéo.

A. À 10 h 45 (salle de la commission)

- Audition commune de MM. Antoine BOZIO, directeur de l'Institut des politiques publiques, Yannick GIRAULT, directeur du service « Cap numérique » à la direction générale des finances publiques (DGFIP), Jean LESSI, secrétaire général de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et Henri VERDIER, directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC), sur l'utilisation et l'ouverture des données et des algorithmes en matière fiscale.

*à 16 h 30*

Salle n° 131

Ouverte à la presse - Captation vidéo.

- Audition de M. Gérald DARMANIN, ministre de l'action et des comptes publics, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017.

**Jeudi 24 mai 2018**

*à 9 h 15*

Salle Clemenceau

Ouverte à la presse - Captation vidéo.

- Audition de M. Günther OETTINGER, commissaire européen au budget et aux ressources humaines, en commun avec la commission des affaires européennes.

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mardi 22 mai 2018**

*à 16 h 45*

Salle Médicis

Ouverte à la presse - Captation vidéo.

- Table ronde sur la différenciation territoriale :
  - M. André Laignel, premier vice-président de l'Association des maires de France ;
  - éventuellement, un représentant de l'Assemblée des départements de France ;
  - éventuellement, un représentant de Régions de France ;
  - Mme Géraldine Chavrier, professeur à l'université Paris I ;
  - M. Ferdinand Melin-Soucramanien, professeur à l'université de Bordeaux.

**Mercredi 23 mai 2018**

*à 9 h 30*

Salle Médicis

Captation vidéo.

- Saisine, en application de l'article 73 quinquies du Règlement du Sénat, et nomination d'un rapporteur sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil COM (2018) 218 sur la protection des personnes dénonçant les infractions au droit de l'Union (C13046) ;
- Table ronde sur le droit local d'Alsace Moselle :
  - M. Jean-Marie Woehrling, président de l'institut du droit local et président honoraire de tribunal administratif, accompagné de M. Éric Sander, secrétaire général de l'institut du droit local ;
  - M. Francis Messner, directeur de recherche émérite au centre national de la recherche scientifique et professeur des universités à Strasbourg ;
  - M. Jean-Luc Vallens, docteur en droit, ancien président de chambre à la cour d'appel de Colmar, professeur associé à l'université de Strasbourg, ancien secrétaire général de l'institut du droit local ;
  - Me Philippe Walter, notaire, président du conseil interrégional des notaires des cours d'appel de Metz et de Colmar ;
  - Me Jean Marie Ohnet, notaire, ancien président de l'institut d'études juridiques du Conseil supérieur du notariat.

**Commission des affaires européennes**

**Jeudi 24 mai 2018**

*à 8 h 30*

Salle Clemenceau

- Union bancaire : *communication de Mme Fabienne Keller et M. Claude Raynal*

*à 9 h 15*

Salle Clemenceau

- Audition de M. Günther Oettinger, commissaire européen au budget et aux ressources humaines (*en commun avec la commission des finances*).

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à la protection du secret des affaires**

**Jeudi 24 mai 2018**

*à 17 heures*

Salle 216 - Sénat

- Nomination du Bureau

- Nomination des Rapporteurs

- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion

**Commission d'enquête sur l'organisation et les moyens des services de l'Etat pour faire face à l'évolution de la menace terroriste après la chute de l'Etat islamique**

**Jeudi 24 mai 2018**

*à 13 h 45*

Salle 216

- Échange de vues sur les orientations du rapport de la commission d'enquête.

**Commission d'enquête sur les mutations de la Haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République**

**Mardi 22 mai 2018**

*à 14 h 30*

Salle 46D

Ouvertes au public et à la presse.

À 14 h 30

- Audition de Mme Marie-Anne COHENDET, professeur des universités

À 15 h 30

- Audition de M. Stéphane BRACONNIER, professeur des universités

À 16 h 30

- Audition de M. Jean GICQUEL, professeur des universités

**Mercredi 23 mai 2018**

*à 14 h 00*

Salle Clemenceau

Ouvertes au public et à la presse.

À 14 heures

- Audition de MM. Antoine VAUCHEZ, directeur de recherche au CNRS et Pierre FRANCE, auteurs de « Sphère publique, intérêts privés. Enquête sur un grand brouillage »

À 15 heures

Audition de M. Marc-Olivier BARUCH, directeur de l'EHESS

À 16 heures

Audition de M. Hervé JOLY, directeur de recherche à l'ENS Lyon

**Mission d'information sur la réinsertion des mineurs enfermés**

**Jeudi 24 mai 2018**

*à 16 h 30*

Salle n° 213

- Audition de **M. Pierre JOXE**, ancien ministre, **avocat spécialisé dans la défense des mineurs, médiateur au conseil départemental de Seine-Saint-Denis, auteur de « Pas de quartier ? Délinquance juvénile et justice des mineurs »**

**Mission d'information sur le développement de l'herboristerie et des plantes médicinales, des filières et métiers d'avenir**

**Jeudi 24 mai 2018**

*à 11 heures*

Salle René Monory

Ouvertes au public et à la presse. Captation vidéo.

- Table ronde autour de :

- Mme Ida Bost, auteure d'une thèse sur l'histoire des herboristes en France ;
- Pr. Pierre Champy, professeur de pharmacognosie à l'université Paris-Sud ;
- Mme Agnès Le Men, directrice du Conservatoire national des plantes à parfum, médicinales, aromatiques et industrielles (CNPMAI).

6183

*à 16 h 30*

Salle René Monory

Ouvertes au public et à la presse. Captation vidéo.

- Audition de M. Claude Chailan, délégué filière Plantes à parfum, aromatiques et médicinales (PPAM), de France AgriMer, et de Mme Alix Courivaud, chef du pôle marchés à la direction marchés études et prospective.