

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 8985

- *Situation au Yémen - Audition de M. Jérôme Bonnafont, ministre plénipotentiaire, directeur de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient au Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, et de M. Patrick Maisonnave, ambassadeur, secrétaire général de la conférence humanitaire sur le Yémen..... 8985*
- *Situation humanitaire en Afrique de l'Ouest - Audition de M. Patrick Youssef, directeur régional adjoint du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) pour l'Afrique..... 8993*
- *Évolution de la situation en Libye - Examen du rapport d'information..... 9000*
- *Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement fédéral autrichien relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière – Examen du rapport et du texte de la commission 9017*
- *Audition de Mme Marie-Christine Saragosse, présidente-directrice générale de France Médias-Monde..... 9022*
- *Projet de loi de finances pour 2019 - Désignation des rapporteurs pour avis 9030*
- *Adoption des actes de la réunion conjointe du 5 avril 2018 avec le Conseil de la Fédération de Russie..... 9031*
- *Nomination de rapporteurs 9031*
- *Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldavie relatif à l'emploi salarié des conjoints des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre, de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Bénin relatif à l'emploi salarié des personnes à charge des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre, de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie relatif à l'exercice d'une activité rémunérée des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le conseil des ministres de la République d'Albanie relatif à l'emploi salarié des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre – Examen du rapport et du texte de la commission..... 9032*

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 9035

- *Projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel - Examen des amendements de séance..... 9035*
- *Projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel – Suite de l'examen des amendements de séance 9085*

- *Projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire.....* 9123

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE..... 9143

- *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 à l'agence d'information WISE-Paris.....* 9143
- *Table ronde relative à l'inscription des enjeux climatiques et environnementaux dans la Constitution.....* 9164

COMMISSION DES FINANCES..... 9181

- *Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP), sur le rapport relatif à la situation et aux perspectives des finances publiques.....* 9181
- *Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017 - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire.....* 9198
- *Examen du rapport d'information préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP).....* 9199
- *Contrôle budgétaire – Ambitions de l'Union européenne et de la France pour le prochain cadre financier pluriannuel - Communication.....* 9205
- *Contrôle budgétaire – Disponibilité des hélicoptères du ministère des armées - Communication.....* 9209
- *Contrôle budgétaire - Maisons de l'emploi – Communication.....* 9214

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES..... 9223

- *Commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination.....* 9223
- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif aux contrôles et aux sanctions en matière de concurrence en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.....* 9231
- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.....* 9235
- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous. 9240*

COMMISSION SPÉCIALE SUR LE PROJET DE LOI POUR UN ÉTAT AU SERVICE D'UNE SOCIÉTÉ DE CONFIANCE 9257

- *Projet de loi pour un État au service d'une société de confiance – Examen, en nouvelle lecture, du rapport et du texte de la commission (sera publié ultérieurement)..... 9257*

COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES MUTATIONS DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE ET LEURS CONSÉQUENCES SUR LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DE LA RÉPUBLIQUE 9259

- *Audition de Mme Marie-Christine Lepetit, chef du service de l'Inspection générale des finances 9259*
- *Audition de Mme Marie-Christine Lepetit, chef du service de l'Inspection générale des finances 9267*
- *Audition de Mme Élise Van Beneden, Avocate, secrétaire générale adjointe d'ANTICOR 9275*
- *Audition de M. François Villeroy de Galhau, Gouverneur de la Banque de France 9280*
- *Audition commune de Mme Marie-Anne Barbat Layani, Directrice générale de la Fédération bancaire française, et de MM. Gilles Briatta, Secrétaire général de la Société générale et Nicolas Bonnault, Associé-gérant de Rothschild and Co..... 9290*

MISSION D'INFORMATION SUR LE DEVELOPPEMENT DE L'HERBORISTERIE ET DES PLANTES MEDICINALES, DES FILIERES ET METIERS D'AVENIR .. 9303

- *Audition de M. Jean-Louis Beaudeau, Doyen de la Faculté de Pharmacie de Paris 9303*
- *Audition de Mme Christelle Chapeuil, directrice générale des Laboratoires Juva Santé et présidente du syndicat Synadiet (syndicat national des compléments alimentaires 9307*
- *Audition conjointe de M. Gilles Bonnefond, président de l'Union des Syndicats de Pharmaciens d'Officine (USPO) et de M. David Pérard, président de la commission Communication de la Fédération des Syndicats Pharmaceutiques de France (FSPF) 9312*
- *Audition de Mmes Dominique Crémer, herboriste diplômée en Belgique, Noémie Zapata, chargée d'études en anthropologie de la santé et auteure d'une enquête sur les herboristeries à Madrid et Caroline Gagnon, présidente de la guilde des herboristes du Québec (à distance)..... 9319*
- *Audition de Florian Petitjean, président du directoire de Weleda France..... 9328*
- *Audition conjointe du Dr Carine Wolf-Thal, présidente du Conseil national de l'Ordre des pharmaciens, et du Dr Jean-Marcel Mourgues, président de la section Santé publique et démographie médicale du Conseil national de l'Ordre des médecins..... 9334*
- *Audition du Dr Claude Marodon, docteur en pharmacie et président de l'Aplamedom (Association pour les plantes aromatiques et médicinales de La Réunion)..... 9344*

MISSION D'INFORMATION SUR LA RÉINSERTION DES MINEURS ENFERMÉS
 9351

- *Audition de Mme Anaïs Vrain, Secrétaire nationale du Syndicat de la magistrature..... 9351*

MISSION D'INFORMATION SUR LA PENURIE DE MEDICAMENTS ET DE VACCINS..... 9359

- *Audition du docteur Patrick Maison, directeur de la surveillance, et de Mme Dominique Debourges, ancienne cheffe du pôle défaut qualité et rupture de stock de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) 9359*
- *Audition de la professeure Dominique Le Guludec, présidente de la Haute Autorité de santé (HAS), de Mme Catherine Rumeau-Pichon, adjointe à la directrice de l'évaluation médicale, économique et de santé publique de la HAS, du professeur Norbert Ifrah, président de l'Institut national du cancer (INCa), et de M. Thierry Breton, directeur général de l'INCa 9368*
- *Audition de représentants de la pharmacie..... 9375*
- *Audition de M. Emmanuel Déchin, délégué général de la Chambre syndicale de la répartition pharmaceutique (CSRP), et de M. Hubert Olivier, vice-président de la CSRP et président-directeur général d'OCP Répartition 9391*
- *Audition de Mmes Céline Perruchon, sous-directrice de la politique des produits de santé et de la qualité des pratiques et des soins de la direction générale des soins (DGS), Martine Bouley, chargée de dossier au sein du bureau du médicament de la DGS, Emmanuelle Cohn, cheffe du bureau de la qualité et sécurité des soins de la direction générale de l'organisation des soins (DGOS), et M. Raphaël Ruano, responsable du programme achats de la DGOS 9398*
- *Audition de M. Thomas Borel, directeur des affaires scientifiques et de la RSE, Mme Anne Carpentier, directrice des affaires pharmaceutiques, Mme Fanny de Belot, responsable des affaires publiques, Mme Annaïk Lesbats, chargée de mission affaires publiques et M. Éric Baseilhac, directeur des affaires économiques, publiques et internationales, membres du syndicat Les entreprises du médicament (LEEM) (sera publié ultérieurement) 9404*

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 16 JUILLET ET A VENIR
 9405

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

Mercredi 20 juin 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

**Situation au Yémen - Audition de M. Jérôme Bonnafont, ministre
plénipotentiaire, directeur de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient au
Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, et de M. Patrick Maisonnave,
ambassadeur, secrétaire général de la conférence humanitaire sur le Yémen**

M. Christian Cambon, président. – Notre commission a souhaité pouvoir consacrer ses travaux ce matin à un dossier aussi grave que douloureux : celui du Yémen. Devant l'accumulation des destructions et des souffrances dans ce pays, on peine à croire qu'il s'agit là de cette région décrite comme une terre de richesse et d'abondance depuis l'Antiquité, que ce soit au travers du personnage biblique de la reine de Saba, ou au travers de la dénomination des Romains, qui appelaient ce pays l'Arabie Heureuse.

Messieurs les Directeurs, merci de vous être rendus disponibles à une semaine seulement de la Conférence humanitaire sur le Yémen, qui se tiendra à Paris. Nous souhaiterions que vous nous présentiez l'état de sa préparation, et les perspectives de déboucher sur des résultats concrets.

La coalition dirigée par l'Arabie saoudite a annoncé la semaine dernière avoir lancé l'assaut contre Hodeidah. La ville portuaire d'Hodeida est un des accès-clefs du Yémen pour acheminer les biens commerciaux et humanitaires aux populations civiles. La question de l'accès humanitaire est cruciale alors que ce pays est plongé dans le chaos. Qu'est-ce que la conférence humanitaire du 27 juin va permettre d'obtenir de ce point de vue ? Et où en sont les efforts de l'Envoyé spécial pour le Yémen, M. Martin Griffiths ?

Le président de la République est en lien avec Mohammed Ben Salmane, prince héritier d'Arabie Saoudite, et Mohammed Ben Zayed, Prince héritier d'Abou Dabi. De quelle marge d'action dispose la France pour les engager à améliorer le règlement politique au Yémen, et faire plus que les appeler à la retenue et à la protection des populations civiles ?

La France rappelle que seule une solution politique négociée, y compris à Hodeïda, permettra de mettre fin de manière durable à la guerre au Yémen et d'arrêter la dégradation de la situation sécuritaire et humanitaire dans ce pays. C'est un peu le *minimum minimorum*, quand on connaît la situation apocalyptique sur place.

M. Jérôme Bonnafont, directeur de l'Afrique du nord et du Moyen-Orient au Ministère de l'Europe et des affaires étrangères.- Je vous remercie. Il faut, me semble-t-il, commencer par revenir aux origines de ce conflit. Il est né de l'échec du « dialogue national » inter-yéménite, finalement rejeté par les Houthis en septembre 2014, et de l'occasion saisie par l'ancien président Ali Abdallah Saleh de tenter de revenir au pouvoir. Il s'est alors allié au clan Houthi, qui était pourtant son ennemi de toujours. En 2014-2015, les Houthis ont conquis Sanaa et le nord, et chassé le Président de transition, Abderabo Mansour Hadi. Les Nations unies ont alors voté très largement une résolution, la 2216, affirmant la légitimité du président Hadi et la nécessité pour les Houthis de rendre les armes.

Mais devant les succès houthis et leur soutien croissant par l'Iran, l'Arabie saoudite et les Emirats Arabes Unis (EAU) ont lancé une opération militaire au Yémen. Aujourd'hui le pays est coupé en deux, avec le nord peuplé et dépourvu de ressources, et le sud peu peuplé et abritant l'essentiel des ressources. Ces événements ont entraîné une crise humanitaire très grave, la pire des crises humanitaires actuelles, selon l'ONU.

Il faut ajouter à ce sombre tableau la présence active et croissante dans le pays de groupes djihadiste affiliés soit à Al Qaïda Péninsule Arabique (AQPA), soit à Daech.

Enfin, il existe toujours une tentation sécessionniste au sud, dont certains affirment qu'elle est soutenue par les EAU, qui s'en défendent.

En 2016, il y a eu une négociation de plusieurs mois à Koweït, à l'initiative de l'Envoyé spécial des Nations unies Ismaïl Ould Cheikh Ahmed (IOCA), ou les Houthis et le président Hadi étaient représentés. Malheureusement, ces négociations n'ont pas pu déboucher sur un accord.

Le nouvel Envoyé spécial des Nations unies, Martin Griffiths, nommé il y a quelques semaines, essaye d'obtenir des Houthis qu'ils se retirent dans leur région tout en gardant une partie du pouvoir politique et en obtenant le respect de leur communauté, et du président Hadi qu'il accepte ce partage du pouvoir.

S'ajoute enfin à ce contexte purement yéménite la question du jeu des puissances régionales. Pour l'Arabie Saoudite, c'est une question de sécurité nationale : les Houthis, appuyés par l'Iran, tirent des missiles sur son territoire, mais aussi sur les bateaux qui passent au large du Yémen, ce qui est un sujet de préoccupation pour l'ensemble de la communauté internationale. Pour les EAU, il y a la volonté d'avoir un voisin stable, avec des ports ouverts et l'éradication de Daesh et des Frères musulmans. Du côté iranien, il y a un effet d'aubaine puisque le Yémen permet de détourner les capacités militaires de l'Arabie Saoudite et des Emirats, ce qui justifie en retour la crainte de l'Arabie Saoudite de l'apparition d'une sorte de hezbollah yéménite à sa frontière.

Concernant l'opération lancée en direction d'Hodeïda, la communauté internationale a demandé pendant des mois à la coalition de ne pas la lancer. Il est certain qu'en conséquence la conférence de Paris s'ouvrira dans un contexte difficile.

Aujourd'hui, enfin, la question n'est pas tant celle de la disponibilité de l'aide humanitaire que celle de son accès : les difficultés viennent principalement soit du blocage de l'accès des ports et des aéroports par la coalition, pour contrôler qu'il n'y ait pas d'armes qui viennent alimenter les Houthis, soit des check-points houthis qui détournent l'aide humanitaire.

M. Patrick Maisonnave, Secrétaire général de la conférence humanitaire sur le Yémen.- Il faut rappeler qu'avant même le conflit, 50 % de la population vivaient déjà sous le seuil de pauvreté. Aujourd'hui la situation est la suivante : 17 millions de personnes sont mal nourries ; 8 millions sont en situation d'urgence alimentaire absolue ; 15 millions n'ont pas accès à l'eau potable et 14 millions pas accès aux soins. Plus de 50 % des infrastructures sanitaires ont été détruites. 2 millions de personnes ont été déplacées, et ce nombre va sans doute croître à la suite de l'offensive d'Hodeïda. L'économie est complètement désorganisée. Les importations d'articles essentiels (carburant, denrées alimentaires, médicaments) se sont

effondrées. On constate une sorte de blocus de fait d'Hodeida, alors que 70 % des denrées alimentaires et 40 à 50 % des importations de carburant passent par ce port.

Il faut signaler aussi que les Houthis s'opposent à tout un volet de l'aide humanitaire, par exemple le versement de pécules aux ménages pour leur permettre d'acheter des biens de première nécessité, ou la vaccination du bétail. On assiste aussi à des intimidations du personnel humanitaire. Comme l'indiquait Lisa Grande, coordinatrice des Nations unies pour la situation humanitaire au Yémen, « tous les principes humanitaires sont violés par tous ».

C'est dans ce contexte que le Président de la République et le Gouvernement ont décidé de prendre une initiative humanitaire, en invitant à Paris :

- les principaux pays donateurs : l'Allemagne, la Suède, les Pays-Bas, la Suisse, l'Italie... ;
- les voisins du Yémen : l'Arabie Saoudite, les EAU, Bahreïn, le Koweït, Oman, l'Égypte ;
- le P5 (les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies) ;
- les organisations internationales les plus importantes impliquées au Yémen: les Nations unies, l'Union européenne, la Ligue arabe, l'OCI, le CCEAG, le FMI, la Banque mondiale, la Banque islamique de développement ;
- les agences: OCHA, PNUD, OMS, CICR, HCR ;
- les acteurs humanitaires proches de l'Arabie Saoudite (le King Salman Center) ;
- les ONG françaises et internationales.

Il s'agit à l'origine d'une initiative franco-saoudienne, mais il ne s'agira pas d'une coprésidence. C'est bien la France qui organise cette conférence.

Concrètement, il y aura une consultation des ONG afin de les entendre avant même l'ouverture de la conférence.

Les Houthis ne sont pas invités, mais ils doivent être « engagés ». Lisa Grande estime ainsi que 60 à 70 % des obstacles à l'aide humanitaire proviennent du camp houthis. La France est le seul pays du P5 avec qui les Houthis acceptent d'avoir des contacts, et l'ambassadeur de France pour le Yémen s'y attelle.

Il est certain que l'offensive sur Hodeida change la donne, en faisant peser un aléa supplémentaire sur cette conférence. À l'heure actuelle, nous imaginons avoir le 27 juin un segment technique, avec des réunions d'experts des agences et des États et à une date ultérieure proche, le segment ministériel, en fonction de la médiation actuellement effectuée par Martin Griffiths.

M. Christian Cambon, président. – Merci, Messieurs, d'avoir décrypté cette situation particulièrement complexe. On ne peut que saluer l'initiative française face à ce cataclysme humanitaire très peu médiatisé. Je souhaiterais savoir comment les grandes puissances ont accueilli la tenue de cette conférence, notamment les États-Unis et la Russie.

M. Olivier Cigolotti. – À la veille de sa mort, le président yéménite Ali Abdallah Saleh avait tendu la main à Riyad, pensant pouvoir mettre fin à des années de relations conflictuelles avec l'Arabie saoudite. Comme vous l'avez rappelé, cette crise humanitaire ne peut être appréhendée en faisant abstraction des conflits régionaux, notamment le bras de fer qui oppose l'Iran à l'Arabie saoudite. Selon vous, le dossier du nucléaire iranien peut-il être un élément facilitant une solution – en intégrant éventuellement des mesures en faveur du Yémen – ou au contraire une difficulté supplémentaire en raison du récent désengagement des Américains ?

M. Gilbert-Luc Devinez. – L'Arabie saoudite est le principal acteur de la coalition arabe qui frappe le Yémen, et en même temps notre deuxième client en matière d'armement – ce conflit illustre d'ailleurs la nécessité d'une évolution du contrôle parlementaire des ventes d'armes. Quelle influence la France peut-elle avoir sur l'Arabie saoudite ? Vous l'avez rappelé, l'enjeu est de mettre fin à la catastrophe humanitaire, de trouver une solution politique et d'éradiquer la capacité de nuisance d'Al-Qaïda et de Daech. Est-ce possible ? J'ai lu à ce propos que de curieuses trêves avaient lieu entre les troupes régulières et les forces djihadistes... Peut-on vaincre Al-Qaïda ou Daech sans appuis locaux, et uniquement à coups de drones américains ou d'opérations de forces spéciales ?

Mme Sylvie Goy-Chavent. – Ce pays meurtri où 80 % de la population, voire plus, a besoin d'une aide humanitaire, constitue un terreau extrêmement favorable au terrorisme. Dans ce contexte, Al-Qaïda s'est renforcé suite à la défaite territoriale de Daech. Pourriez-vous nous éclairer sur cette reconstitution terroriste et la façon dont il convient de prendre en compte cette menace ? Des alliances locales auraient-elles un intérêt dans ce pays qui compte près de 30 % de chiites et 70% de sunnites ?

M. Yannick Vaugrenard. – Notre commission avait consacré une précédente audition à la situation en Libye, qui est extrêmement complexe. Celle du Yémen semble l'être davantage encore, si tant est que cela soit possible. La crise humanitaire est effroyable, tout autant que le silence assourdissant qui l'entoure : la moitié de la population vit sous le seuil de pauvreté, 14 millions d'habitants n'ont pas accès aux soins de base, 10 000 morts et 2 millions de déplacés. La conférence sur le Yémen qui se tiendra le 27 juin prochain devrait, en priorité, aborder les questions humanitaires qui sont essentielles. Pourquoi l'opinion publique internationale, et notamment française, est-elle si peu informée de la situation dans cette partie du monde ? L'absence de ressources pétrolières en est-elle la cause ? S'agissant de l'aspect politique, l'hypothèse d'une partition du pays vous paraît-elle envisageable ? Enfin, quel est le rôle de la Chine et de la Russie dans ce conflit ?

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Au Yémen, le droit international est quotidiennement bafoué pendant que la communauté internationale regarde pudiquement ailleurs. Dans ce contexte, l'initiative française d'une conférence humanitaire est évidemment à saluer. J'aimerais également vous interroger sur le risque d'une partition, qui ramènerait le Yémen à la situation qu'il a connue il y a 28 ans. Dans vos propos liminaires, vous indiquiez qu'une telle issue n'était pas à exclure – ce qui inquiète l'ONU ; mais est-elle vraiment envisageable ? Enfin, vous n'avez pas abordé la façon dont l'Iran et l'Arabie saoudite instrumentalisent le Yémen : quelle est la part du conflit religieux entre chiites et sunnites dans cette situation ?

M. Richard Yung. – Vous avez évoqué l'hypothèse d'un partage du pouvoir : de quel pouvoir s'agit-il et selon quelles modalités serait-il partagé ? Par ailleurs, l'offensive militaire menée par l'Arabie saoudite et la coalition a-t-elle des chances de réussir ? Je suis

très sceptique sur ce point car les Houthis sont des montagnards qui se battent depuis 300 ans et ne sont pas du tout impressionnés par l'appareil militaire saoudien ; le conflit risque donc de s'enliser. Enfin, c'est l'honneur de la France que d'appeler à la tenue de cette conférence. Toutefois, si les Houthis n'y sont pas associés, comment peut-on espérer parvenir à une solution ?

M. Ladislas Poniatowski. – Je suis très surpris par l'absence des Houthis à la conférence humanitaire et par celle de l'Iran. Comment cette conférence peut-elle parvenir à un résultat en l'absence des principaux acteurs et de leur soutien militaire ?

M. Pierre Laurent. – Quels résultats pouvons-nous attendre de la conférence humanitaire compte tenu du contexte ? Sur le plan politique, quels acteurs du conflit défendent encore l'unité du pays, et quels sont ceux qui se résignent à un partage du territoire ?

M. Jérôme Bonnafont. – Les Etats-Unis, la Russie et l'ONU soutiennent cette conférence. Nos partenaires nous demandent seulement de lui garder un caractère humanitaire. La question politique doit être traitée en lien avec l'Envoyé spécial pour le Yémen, M. Martin Griffiths, et selon le calendrier que celui-ci souhaite mettre en place. S'agissant du rôle de l'Iran et du nucléaire iranien, la question nucléaire se présente soit comme une chance, soit comme un grand risque. Nous avons proposé aux Iraniens, qui l'ont accepté, de discuter du Yémen avec eux – une discussion, pas une négociation. Le ministre ainsi que les directeurs politiques de la France, de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de l'Italie leur disent que leur implication dans l'affaire yéménite leur apporte certes un gain stratégique en gênant l'Arabie Saoudite et les EAU, mais qu'ils payent le prix fort en étant mis au ban de la communauté internationale. Pourquoi ne peut-on pas inviter l'Iran à cette conférence ? C'est parce que, actuellement, ni les Etats-Unis, ni l'Arabie Saoudite, ni les EAU ne veulent s'asseoir à la table d'une conférence internationale avec l'Iran. Pour que cela change, il faudrait que l'Iran donne les gages d'un comportement d'acteur international responsable. Nous avons cette même difficulté sur la Syrie : l'état d'exaspération des partenaires est tel qu'ils ne veulent plus parler directement avec l'Iran. Le Président de la République a proposé une négociation globale incluant la poursuite du JCPOA, la question balistique, la question des ingérences régionales et la question du nucléaire à long terme. L'Iran doit faire, sur les théâtres régionaux, – Liban, Yémen et Syrie – des gestes nécessaires de retrait et doit cesser de soutenir militairement des milices qui viennent affaiblir les Etats.

Je voudrais à cet égard parler des Houthis. Les Houthis ne combattent pas depuis 300 ans. Il s'agit d'une famille qui n'a pris une dimension particulière dans les affaires de ce pays qu'il y a une cinquantaine d'années environ et qui s'appuie sur des tribus des montagnes du nord, de confession zaidite. Même s'il s'appuie sur les revendications anciennes de ces populations à l'égard de Sanaa, ce n'est en aucune façon un vieux mouvement qui s'enracinerait dans l'histoire du Yémen. L'essentiel est que nous sommes convaincus qu'il n'y a pas d'issue militaire à cette affaire, qui, fondamentalement, est d'abord une guerre civile, sur laquelle les puissances régionales projettent ensuite leurs rivalités.

La question d'un partage du pouvoir est difficile, vu le passé récent du pays. Pendant trente ans, le Président Saleh a siphonné les ressources du pays, qu'il a gouverné d'une main de fer et par des alliances tribales, sans jamais partager le pouvoir avec personne. En conséquence, la déstructuration politique est totale ; les volontés de vengeance et les mouvements séparatistes nombreux. Un partage du pouvoir serait inédit, au Yémen. Cela serait à l'opposé de tout ce qui s'est passé pendant les trente années du Président Saleh, et

comme, auparavant, le Yémen était soit colonial, soit tribal, il n'y a pas d'histoire politique du Yémen à laquelle on puisse faire référence. Il appartient donc à la communauté internationale d'aider les Yéménites à trouver un accord politique dans lequel les intérêts de chacun seront respectés : les intérêts des populations du Nord, que captent actuellement les Houthis alors qu'ils n'en sont pas les représentants légitimes. Les Houthis sont un pouvoir familial et guerrier qui s'est imposé par la force à une région, mais ils devront partager le pouvoir. En outre, que fera-t-on du parti du Congrès populaire général (CPG) du Président Saleh, du parti islamiste Al-Islah lié aux Frères musulmans ou des sécessionnistes du Sud qui veulent une forme fédérale souple ou une partition ?

Sur la question de l'unité du Yémen, les Saoudiens et les Emiriens disent ne pas vouloir revenir dessus. Pour les Saoudiens, cela serait une catastrophe car il y aurait, d'un côté, le Nord frontalier, peuplé, pauvre, enclavé et de l'autre côté, le Sud, avec les infrastructures nécessaires à l'exportation des ressources pétrolières et gazières et une faible population – une situation dangereuse. Les Emiriens semblent voir la sécession d'une façon moins négative même s'ils disent ne pas l'envisager. Pour les diplomates qui s'occupent de la question, il est probable qu'il faudra aller vers une forme de fédération de deux, trois ou quatre provinces.

Sur la question très ancienne du terrorisme, je vous rappelle que, dans les années 1990, les ancêtres d'Al-Qaïda étaient installés au Yémen et que de très longue date, il y a eu des liens complexes entre les tribus et les mouvements djihadistes. Oussama Ben Laden avait des cellules terroristes au Yémen. Al-Qaïda dans la péninsule arabique (AQPA) continue d'avoir une forte emprise dans le pays et les efforts militaires prioritaires des Emiriens sont dirigés contre AQPA. Pour eux, cette menace terroriste est au moins aussi grave que la menace houthie. Il y avait donc un partage des rôles au sein de la coalition, avec une Arabie Saoudite plus concentrée sur la guerre contre les Houthis, et les EAU plus occupés par les opérations contre Al-Qaïda. Cet équilibre est maintenant un peu différent avec l'offensive d'Hodeïda. Par ailleurs, il y a une pénétration inquiétante de Daech au Yémen, même si elle reste pour l'instant moindre que celle d'AQPA. La guerre menée par la coalition contre les Houthis ne doit pas faire oublier la nécessité de débarrasser le pays d'Al-Qaïda, dont la présence sur Aden et la côte reste dangereuse, et de Daech.

Enfin, je ne crois pas que la situation au Yémen soit passée sous silence. Nous constatons que les rapports de l'ONU sont pris très au sérieux par la communauté des ONG et que la commission des droits de l'homme s'est saisie du sujet de longue date. Nous avons d'ailleurs porté des négociations entre les Saoudiens et certains Européens pour obtenir la mise en place d'un processus de suivi international de la situation humanitaire et des droits de l'homme par l'ONU. De façon générale, nos partenaires sont très mobilisés sur cette affaire. Y a-t-il pour autant les mêmes campagnes médiatiques que sur d'autres crises ? C'est difficile à évaluer. Mais sur le plan diplomatique, le conseil des affaires étrangères du 25 juin se prononcera sur ce sujet, et nous consacrons des efforts importants à ce dossier, qu'il s'agisse de l'aspect humanitaire ou politique.

Enfin, il me semble que la France a une triple responsabilité dans cette affaire. La première est la responsabilité qui découle de notre statut de membre permanent du conseil de sécurité de l'ONU. Nous sommes coresponsables avec nos partenaires, en particulier les membres permanents du conseil de sécurité, d'agir chaque fois qu'il y a une menace ou une atteinte grave à la paix et la sécurité internationales pour que les processus politiques et les responsabilités humanitaires soient assumés. C'est une première responsabilité de nature générale. La deuxième responsabilité concerne la défense de nos intérêts. Nous avons là des

intérêts de lutte contre le terrorisme, avec le risque que constituerait un chaos durable au Yémen, qui aboutirait à ce que des entités de Daech ou d'Al-Qaïda s'y installent durablement. Nous avons également des intérêts économiques, de sûreté maritime, en particulier le passage des bateaux par le canal de Suez vers l'océan Indien. Des intérêts liés aussi à notre présence à Djibouti, à la stabilité de cette côte extrêmement sensible. Nous avons, troisièmement, une responsabilité qui découle de nos partenariats stratégiques avec l'Arabie Saoudite et les EAU. Compte tenu de la place qu'occupent ces deux pays dans nos relations, il est important que leur comportement maximise les chances de règlement politique rapide et qu'on sorte ainsi de l'impasse militaire. De cela découle un appui politique aux efforts de Martin Griffiths et l'organisation de la conférence humanitaire pour accélérer la prise de conscience et favoriser l'évolution de la situation.

Enfin, avant de céder la parole, je voudrais rappeler la violence de l'affrontement inter-yéménite lui-même. Ce sont les groupes armés du Yémen qui mènent fondamentalement cette guerre. Et actuellement, à Hodeïda, il ne semble pas y avoir de troupes de la Coalition engagées en toute première ligne, elles sont en arrière-plan. Ceux qui se battent sont tous yéménites. C'est un pays marqué par les guerres civiles, dans lequel il y a un problème fondamental de non-acceptation de la logique politique par les acteurs. Tous restent convaincus que la solution peut être militaire. Le drame est que, lorsque les puissances régionales viennent encore ajouter à ce schéma en prenant partie pour certains acteurs locaux, se met en place une logique d'escalade. Ainsi, l'objectif du Conseil de Sécurité des Nations unies est de soustraire le pays du contexte des rivalités régionales, pour permettre aux parties yéménites d'entrer enfin dans la négociation politique.

M. Patrick Maisonnave.- Pour ma part je souhaitais apporter quelques éléments sur les enjeux de cette conférence et sur les attentes qu'elle suscite. La question du maintien de cette conférence pouvait se poser, au vu de l'opération en cours à Hodeïda, d'une part, et de l'absence des Houthis, d'autre part. C'est une conférence humanitaire qui vise à traiter la gravité de la situation sur le terrain. Pour des raisons assez évidentes, la présence des Houthis eut transformé cette rencontre en lui donnant une dimension politique. Pour autant, d'une façon ou d'une autre, il y aura besoin des Houthis pour la mise en œuvre des éventuels engagements qui pourraient être pris à l'occasion de cette conférence. Ceci explique notre souhait qu'ils soient consultés, même s'ils ne sont pas présents, et c'est le sens des efforts que nous mettons en œuvre.

Bien sûr, lorsque l'initiative de cette conférence a été prise au début du mois d'avril, le contexte était totalement différent. Pour ma part, je ne sais pas quels sont les objectifs stratégiques de la coalition dans l'offensive sur Hodeïda. Le contrôle du port et des axes qui relient Hodeïda au pays houthis est stratégique pour les Houthis, et rien ne dit que ces derniers acceptent, dans ces conditions, d'entrer dans une logique de paix et de négociation, que tente de mettre en place Martin Griffiths.

La France a décidé de maintenir la conférence, en dissociant les deux segments. L'essentiel de notre effort porte sur le port d'Hodeïda, infrastructure « clé » dès avant le début du conflit, et plus encore aujourd'hui pour l'acheminement de l'aide humanitaire dont ce pays a besoin. Nous souhaitons que l'aide humanitaire, les cargos, accèdent plus facilement et dans des délais plus courts. Aujourd'hui un certain nombre de contrôles sont accomplis sous l'égide internationale et d'autres le sont sous l'égide de la coalition ; tout ceci est générateur de délais et de lourdeurs administratives. L'objectif que nous voulons atteindre est que la coalition renonce à faire des inspections des bateaux, les laissant au contrôle international tel qu'il a été décidé aux Nations unies. Cela permettrait de

fluidifier le trafic et l'accès de l'aide humanitaire. Dans le contexte du début de l'offensive, je ne sais pas si la coalition sera prête à prendre ce type d'engagement.

Par ailleurs, il y a un certain nombre d'autres sujets portant sur des aspects très concrets tels que les infrastructures de débarquement de l'aide humanitaire. Les grues de déchargement ont été endommagées au début du conflit et ont été remplacées par des infrastructures moins performantes. Pourrions-nous obtenir leur remplacement et leur mise à niveau dans un contexte où la situation tactique est loin d'être stabilisée ? Là encore je n'en suis pas certain. Autre sujet : les ONG sont extrêmement soucieuses que leurs personnels puissent se rendre dans tous les endroits où les besoins sont patents. La situation est extrêmement compliquée aujourd'hui pour elles, non seulement en termes d'autorisations administratives, mais aussi en termes de garanties de sécurité. Est-ce que les développements de l'offensive d'Hodeida vont permettre d'améliorer les conditions de sécurité des personnels humanitaires et d'alléger les autorisations administratives ? Ce sera un point important lors des discussions.

Autre exemple, l'utilisation de l'aéroport de Sanaa pour les évacuations humanitaires. Nous sommes aujourd'hui dans une situation où un certain nombre de Yéménites qui auraient besoin de soins urgents et importants à l'étranger ne peuvent pas être évacués parce que les vols qui permettraient de le faire n'ont toujours pas repris à l'aéroport de Sanaa. Dans le contexte du début de l'offensive d'Hodeida et dans la situation politique qui en résulte, pourrions-nous obtenir des engagements de la coalition sur ce point ? Nous évoquerons cette question.

La conférence aboutira-t-elle à des résultats considérables ? Peut-être pas. Néanmoins il faut bâtir une dynamique humanitaire, répondre à l'attente des ONG, prendre en compte ce que nous disent les agences onusiennes, c'est-à-dire qu'il y a des points de blocage et que la France, par sa capacité à parler avec toutes les parties, peut contribuer à les lever. C'est dans cette dynamique que nous nous inscrivons, mais naturellement rien ne garantit que nous pourrions parvenir à obtenir des résultats tangibles.

M. Christian Cambon, président. – Merci, Messieurs, d'avoir apporté cet éclairage qui nous permet de comprendre une situation très complexe. Nous formons des vœux de réussite de cette initiative française, qui est courageuse. Vous venez de souligner le fait qu'un certain nombre d'acteurs du dossier ne seront pas présents, ce qui complique l'équation, tout comme l'offensive sur Hodeida. Notre commission a mené une mission très récente à Djibouti, qui est concerné également par la situation régionale. Nous suivrons avec attention les résultats de cette conférence. C'est le rôle de la France d'être à l'avant-garde lorsqu'une catastrophe humanitaire de cette intensité se produit. Il vaut toujours mieux essayer de faire quelque chose que de détourner les yeux et regarder ailleurs.

La réunion est close à 11 heures

Mercredi 27 juin 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

Situation humanitaire en Afrique de l'Ouest - Audition de M. Patrick Youssef, directeur régional adjoint du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) pour l'Afrique

M. Christian Cambon, président. – Mes Chers collègues, nous accueillons à présent M. Patrick Youssef, directeur régional adjoint pour l'Afrique du Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Entré au CICR en 2005, M. Youssef a effectué des missions au Soudan, au Tchad, en Irak et à Guantanamo. De 2010 à 2013, il a été chef adjoint des opérations pour le Proche et le Moyen-Orient. Il a également dirigé la délégation du CICR en Irak pendant plus de deux ans. Depuis janvier 2016, M. Youssef est directeur régional adjoint pour l'Afrique et il gère à ce titre les opérations du CICR au Maghreb, dans la région du Sahel, dans le bassin du lac Tchad et en Afrique de l'Ouest.

Monsieur le Directeur, après nous être focalisés à de nombreuses reprises sur la situation sécuritaire au Sahel du fait de l'engagement de nos forces armées dans cette région, nous souhaiterions élargir quelque peu la perspective en évoquant l'Afrique de l'Ouest dans son ensemble et en mettant l'accent sur les aspects humanitaires. Les importants flux économiques et humains entre les différentes sous-régions nous incitent d'ailleurs à cette vue plus générale. On sait notamment que les pays côtiers et en particulier leurs zones urbaines sont en réalité la première destination des migrants en provenance du Sahel. Parallèlement, des routes de migration partent de plus en plus des pays de l'Afrique de l'Ouest pour rejoindre l'Europe via notamment la Libye. Cette question a d'ailleurs été abordée par le Président Macron lors de la première visite d'un chef d'Etat français au Ghana, le 30 novembre 2017. On sait que les flux en provenance de Guinée par exemple sont très importants. Pourriez-vous évoquer ces mouvements migratoires et leurs conséquences humanitaires ?

Par ailleurs, l'application du droit international humanitaire (DIH) est l'un des grands défis de cette région confrontée à de nombreux conflits, entre les populations et les groupes armés mais aussi entre ceux-ci et les armées régulières des pays de la région ou les forces internationale déployées sous l'égide des organisations internationales africaines ou de l'ONU. Récemment, au Mali, une fosse commune a été découverte dans le centre près de Mopti, et les forces armées maliennes pourraient être impliquées ; une enquête a été ouverte par le Gouvernement.

Dans ce contexte, pourriez-vous nous présenter un état des lieux de l'application du droit humanitaire par les parties en présence et des efforts accomplis par le CICR pour améliorer cette application ? De manière plus générale, quels sont les effets sur le plan humanitaire des efforts accomplis pour lutter contre le terrorisme et pour réguler les migrations ?

Enfin, une autre question nous préoccupe particulièrement : celle de l'état des systèmes de santé en Afrique de l'Ouest quatre ans après la grande crise du virus Ebola de 2014. Je vous laisse à présent la parole.

M. Patrick Youssef, Directeur régional adjoint du CICR pour l'Afrique de l'Ouest.- Je voudrais tout d'abord vous remercier pour cette audition car je suis convaincu

qu'il faut renforcer les liens entre le CICR et les parlements. Sur le Sahel tout d'abord, il y a évidemment les conséquences des pressions climatiques, mais surtout la situation de violence, de tensions communautaires, de conflits armés, que ceux-ci mettent en jeu des Etats ou des groupes non-étatiques.

Le CICR a pour vocation de répondre aux besoins des gens affectés directement ou indirectement par ces conflits, ce qui nous amène à négocier aussi bien avec les acteurs étatiques qu'avec les acteurs non-étatiques. Notre valeur ajoutée vient de notre proximité aux victimes. Et notre neutralité et notre impartialité sont des éléments très importants de notre action.

Le CICR est présent dans la majorité des pays de la région, parfois dans des zones critiques comme Agadès ou Kidal. Nos partenaires naturels sont les Croissant-Rouge et Croix-Rouge de ces pays, mais aussi d'autres pays comme par exemple la Croix-Rouge française.

Le Sahel fait face à de nombreux défis :

- un défi environnemental, avec le réchauffement climatique qui produit des effets dramatiques sur la production agricole, alors que 80 % de la main-d'œuvre est employée dans le secteur agricole ;

- un défi démographique, avec le doublement de la population d'ici vingt ans, ce qui va nécessairement générer des conflits territoriaux ;

- un défi alimentaire, avec une malnutrition chronique ;

- un défi sécuritaire, enfin, qui pèse sur des millions de personnes, surtout les plus jeunes, dont certains n'ont parfois même pas connu la maison d'origine de leur famille.

Les migrations à l'intérieur et à l'extérieur de l'Afrique sont très dynamiques. Les pays d'Afrique du Nord sont devenus les réceptacles de ces mouvements migratoires. Seul le retour de la paix pourrait réduire significativement ces flux migratoires. En attendant, les migrants qui arrivent en Europe méritent d'être traités avec compassion et dignité. Je reviens d'une visite en Libye, où j'ai pu observer que les Libyens eux-mêmes vivent dans des conditions très difficiles. Il faut donc aussi penser à aider les habitants de ces pays-réceptacles des flux migratoires. En matière de migration, l'action politique ne peut se limiter à tenter de restreindre le nombre de migrants qui arrivent : les Etats doivent aussi accomplir leur devoir humanitaire et aider ces migrants.

Il y a aussi la problématique des migrants disparus ; la Méditerranée est devenue un immense cimetière et les Etats européens doivent aussi s'efforcer d'aider les familles des migrants disparus à savoir ce qui a été leur sort. Je rappelle le principe de non-refoulement des demandeurs d'asile et de certaines catégories de migrants. Nous devons également être vigilants à la question de la détention : la liberté des migrants devrait être la norme.

J'en viens maintenant à l'application du DIH dans la région. L'Afrique de l'Ouest compte 16 pays, dont seul un tiers est affecté par les conflits. Parfois, ceux-ci mettent aux prises des groupes armés sans commandement clair, ce qui rend plus difficile l'application du DIH. Nous tendons la main à tous les groupes armés pour essayer de faire respecter le DIH. Le deuxième défi est de faire intégrer le respect des non-combattants, non seulement du point de vue du droit humanitaire, mais aussi du point de vue du droit islamique.

Il faut rappeler que le droit humanitaire ne s'applique pas systématiquement. Les actions menées contre les groupes armés ne sont pas interdites par le DIH. Par ailleurs, on observe en Afrique de nombreuses actions violentes, parfois menées par des inconnus qui attaquent des soldats ou des civils, par exemple début mai au Nigéria. Dans la plupart de ces cas, le DIH ne s'applique pas. Cette branche du droit est relativement récente dans l'enseignement des universités d'Afrique de l'Ouest, même si elle se développe rapidement. De même, certaines activités criminelles ne sont pas le fait de groupes armés et ne relèvent pas à ce titre du droit humanitaire.

Il faut préciser que, de plus en plus souvent, on trouve sur le terrain des coalitions d'États, parfois associées à des groupes armés non-étatiques. Il faut rappeler aux États la complexité des conflits et aussi la responsabilité qui va avec le soutien qu'ils apportent à des groupes armés. L'approvisionnement en armes devrait venir avec le souci du respect du DIH.

Pour finir, il y a la dimension sanitaire : les conflits touchent tous les secteurs, dans la santé. On observe des épidémies, avec des taux de mortalité très élevés. Parallèlement, les systèmes de santé sont très affaiblis.

Dans quelques zones prioritaires du CICR, les conflits empêchent l'accès aux zones les plus difficiles. Les attaques sur les hôpitaux et les centres de santé ont diminué. Importe aussi la vaccination ou l'effort contre les maladies, par exemple le paludisme. On constate que l'aide apportée pour vaincre le virus Ebola n'a pas eu d'impact à long terme. Dans les trois pays concernés (Guinée équatoriale, Libéria, Sierra Leone), le CICR a arrêté son activité directe pour se concentrer sur la responsabilisation des acteurs locaux.

Parmi les objectifs de notre action, il y a bien sûr l'aide directe, mais aussi l'effort pour freiner la détérioration de la situation et permettre un jour la reconstruction de ces pays. Il faut favoriser la résilience des communautés et des individus, par exemple en proposant de l'argent ou du matériel plutôt que des sacs de riz, leur donner le moyen de regagner leur dignité.

M. Christian Cambon, président. – Merci, monsieur le directeur, pour cette présentation et pour l'ensemble des actions que vous menez. Le dernier point que vous venez d'évoquer est particulièrement intéressant.

M. Joël Guerriau. – Les besoins dans les pays de l'Afrique de l'Ouest sont très importants – sur les plans alimentaire, sanitaire... et le sont davantage encore en période de conflit. Je souhaiterais que vous nous présentiez, de manière plus précise, les actions menées par le CICR sur le terrain et leurs résultats. Par ailleurs, combien d'organisations non gouvernementales (ONG) françaises travaillent à vos côtés et quelles difficultés rencontrent-elles ? Sont-elles amenées à se retirer compte tenu de la situation ou continuent-elles, malgré tout, leurs actions – le cas échéant, dans quelles conditions ? Enfin, sur quels soutiens étatiques pouvez-vous compter ?

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Au Togo, des figures de la défense des droits de l'homme sont victimes de harcèlement, de répression et de désinformation. Le 4 avril dernier, plusieurs d'entre elles ont été arrêtées, dont Assiba Johnson, contre qui deux chefs d'accusation ont été retenus : propagation de fausses nouvelles et atteinte aux autorités publiques. N'y a-t-il pas un risque de recul des droits de l'homme dans l'ensemble des pays de cette région ? Par ailleurs, lors de la mission de notre commission à Djibouti, j'ai pu

mesurer l'attachement de la population à la langue française. La francophonie peut-elle constituer un levier d'action en Afrique de l'Ouest ?

M. Robert del Picchia. – Selon les organisations onusiennes, il existe en Afrique des dizaines de millions de personnes qui n'ont pas d'état-civil. Les familles déclarent le premier enfant – surtout s'il s'agit d'un garçon – mais « oublie » de déclarer les suivants, parfois en raison de la distance qui les sépare de la mairie, ou du coût des démarches administratives. Quid de ces personnes qui « n'existent pas » et qui, par conséquent, peuvent être victimes de trafics d'êtres humains ? La Croix-Rouge est-elle consciente de ce problème très important en Afrique et qui concernerait quelque 180 millions de personnes dans le monde selon l'ONU ? Comment agissez-vous contre ce phénomène ?

M. Olivier Cadic. – La mise en esclavage de migrants en Libye a été récemment mise en lumière. Cette situation pousse ces migrants à tenter la traversée de la Méditerranée, au péril de leur vie. Je rappelle à cet égard que le nombre de morts est plus important entre l'île d'Anjouan et Mayotte qu'en Méditerranée. Vous avez parlé des « zones » d'accueil de migrants qui m'ont rappelé le village de Kakuma au Kenya où un camp de réfugiés a été construit, faisant de ce village l'équivalent de la dixième ville du pays en nombre d'habitants. Que penseriez-vous de la mise en place de grandes zones humanitaires où les populations pourraient s'établir en cas de conflit, et préparer, par la suite, le retour vers leur territoire d'origine conformément à leur souhait ?

M. Ladislav Poniatowski. – Je voudrais vous interroger sur votre financement et vos choix d'intervention. Votre mode de financement est très particulier : vous recevez parfois des fonds publics pour conduire des missions précises, mais vous bénéficiez aussi de fonds privés. D'ailleurs, vos capacités budgétaires sont parfois supérieures à celles des États dans lesquels vous intervenez. Comment se font vos choix d'interventions et d'investissements ? En effet, le CICR apporte un soutien important, mais il ne peut pas intervenir partout. L'utilisation des dons manque toutefois de transparence alors que les Français sont très généreux en la matière.

M. Bruno Sido. – Dans votre présentation, vous avez abordé la question des conflits « larvés » sans toutefois évoquer celui du Sahara occidental. J'ai eu l'occasion de me rendre dans les camps de Laâyoune. Quelle est aujourd'hui la situation de ce territoire vis-à-vis du Maroc qui le revendique ?

Mme Sylvie Goy-Chavent. – La qualité du travail de la Croix-Rouge n'est plus à démontrer. J'ai visité le camp de réfugiés de Zaatar en Jordanie et constaté les tensions qui pouvaient exister entre les ONG présentes sur place. Avec quelles ONG travaillez-vous ? Une mutualisation des moyens dans le cadre de grands projets est-elle envisageable ?

Mme Christine Prunaud. – Je vous remercie de votre action en Afrique de l'Ouest et dans le monde en général. Au sein de notre commission, nous avons créé un groupe de travail sur l'évolution de la situation en Libye où l'État n'existe plus. S'agissant de l'accueil des migrants, nos demandes de solutions politiques, tant au plan national qu'europpéen, n'ont pas abouti. Quelle influence la France a-t-elle pour améliorer la situation en Libye ? Par ailleurs, avez-vous accès aux camps dans le Sud du pays pour nous éclairer sur les conditions de vie des migrants ?

Mme Gisèle Jourda. – En Tanzanie, des drones sont utilisés pour approvisionner les hôpitaux en médicaments et réaliser des cartographies. Quel regard portez-vous sur

l'utilisation des nouvelles technologies dans le domaine de la santé et dans la lutte contre la famine ?

M. Patrick Youssef. - Merci pour vos questions, car dans mon introduction d'une quinzaine de minutes, je n'ai pas pu vous présenter tous les actions du CICR dans la région. Nous avons 2 500 employés sur toutes les lignes de front, qui travaillent nuit et jour dans nos centres de santé, et notamment des équipes chirurgicales dans les régions les plus reculées comme à Diffa, à Agadès et à Maiduguri où j'étais fin janvier et où il a fallu accueillir en une soirée 54 blessés de guerre.

L'action du CICR, dans toutes ces zones, se déploie dans cinq domaines spécifiques. En premier lieu, nous sommes encore une organisation qui répond aux urgences. Elle apporte une réponse urgente en distribuant de l'eau ou de la nourriture, même dans des conflits qui durent depuis dix ans. Nous voyons encore des déplacements brutaux de populations avec une demande urgente de réponse pour leur survie. Apporter une réponse urgente aux besoins que nous voyons sur le terrain reste un élément fondamental de notre action. En deuxième lieu, le CICR assure des programmes sur plusieurs années, ce qui n'était pas le cas auparavant. Quand j'ai commencé à travailler il y a treize ans au Darfour, nos actions étaient limitées à une ou deux années. Aujourd'hui, l'idée est de voir beaucoup plus loin. Les investissements que nous faisons, par exemple, dans le rétablissement des services sanitaires dans une région donnée, s'étalent dans le temps. En troisième lieu, il faut citer la protection. À l'origine, le CICR n'a pas été créé pour distribuer de la nourriture et de l'eau, mais surtout pour inciter les porteurs d'armes à respecter le cadre mis en place par les conventions de Genève après la Seconde Guerre mondiale. Cela nous conduit à promouvoir le droit auprès des porteurs d'armes de toutes sortes, y compris non-étatiques, et aussi à visiter tous les lieux de détention. La visite d'une prison où séjournent 2 500 détenus alors que la capacité d'accueil est de 100 personnes est un défi à part entière. Face à la surpopulation carcérale, le CICR s'assure non seulement du bon traitement des détenus, mais aussi du respect de leurs garanties judiciaires, de leur nutrition, etc. En quatrième lieu, le CICR ne travaille pas seul. Cela répond à la question sur la collaboration du CICR avec les ONG. Nous travaillons avec le plus grand réseau de volontaires au monde – la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge – et notamment avec des acteurs locaux qui peuvent aller partout dans leurs pays. Cela nous apporte beaucoup en nous donnant un accès illimité et la possibilité de travailler avec des volontaires dont l'engagement humanitaire est impressionnant. Nous travaillons aussi à l'adaptation des capacités de ces sociétés nationales dans le cas où le CICR serait conduit à quitter le pays, afin que la relève soit assurée. En cinquième lieu, nous sommes très présents dans le développement des capacités locales. Nous ne voulons pas nous substituer aux services gouvernementaux ou régionaux. Parfois nous y sommes contraints, comme en 2012 dans l'hôpital de Gao qui était complètement vide après l'arrivée des groupes djihadistes. Le CICR l'a réhabilité et continue d'en assurer la gestion depuis cette date, tout en formant du personnel local qui prendra la suite. Nous avons un grand projet dans la région de Mopti au centre du Mali où le Gouvernement nous a demandé de créer un centre orthopédique. La promotion et le respect du droit humanitaire international sont très importants car ils assurent la préservation du tissu social, sur lequel se rebâtera la société d'après conflit.

Sur le Togo, je n'ai pas la totalité de la réponse. Le CICR a une petite présence à Lomé, qui lui permet par exemple de faire des visites des lieux de détention. Le levier principal, ici, est la société civile et le dialogue avec les autorités concernées. Le CICR pourrait peut-être envisager une intervention s'il avait un mandat pour le faire.

Sur la question des personnes non identifiées ou sans état-civil, je veux vous dire que le CICR n'a jamais fait de distinction de cette sorte entre les personnes. Dès lors que ces personnes sont identifiées par un gouverneur, un chef tribal, elles sont intégrées dans nos listes de bénéficiaires. Notre grande valeur ajoutée est la proximité avec les victimes. Une fois que ces personnes ont un dialogue avec un délégué, elles sont prises en charge. Par exemple, un patient qui arrive à l'hôpital de Gao pour être soigné ne se voit jamais demander son identité tout de suite. Elle lui est demandée plus tard pour référencer le dossier et pour éventuellement joindre sa famille.

Sur la question du financement, je voudrais signaler une différence entre le CICR et la Croix-Rouge française. La Croix-Rouge française a en quelque sorte un monopole pour recueillir les dons des Français. Le CICR ne s'adresse qu'aux gouvernements. Il ne demande jamais de soutien financier aux particuliers. 92 % de notre budget provient des Etats et cela n'a pas changé. Il est peut-être temps de réfléchir à une participation des acteurs privés.

La Croix-Rouge française est favorable à un travail en collaboration avec le CICR notamment dans le domaine de la récolte de fonds. Une rencontre entre notre direction et la Croix-Rouge française a eu lieu à Paris la semaine dernière et témoigne de l'étroite collaboration entre nous. Dans le domaine opérationnel, nous partageons certains théâtres avec la Croix-Rouge française, en particulier dans le secteur du Sahel. Nous travaillons ensemble à Agadès à la gestion d'un centre hospitalier. Nous sommes extrêmement fiers du travail accompli dans ce secteur, car nous nous appuyons sur des experts, des personnes qui ont vécu des moments très difficiles pendant la guerre du Liban. J'ai moi-même connu ma femme lorsqu'elle était experte pour la Croix-Rouge française.

S'agissant du Sahara occidental, nous avons à Tindouf un centre orthopédique. Nous travaillons également en étroite collaboration avec le Maroc et le Sahara occidental, donc le front Polisario, pour essayer d'établir des espaces de dialogue. Nous poussons ce dialogue avec les Marocains afin de mettre en place des actions humanitaires dans le Sahara occidental. Nous cherchons à agir dans la détection des mines et à instaurer un dialogue sur les personnes disparues. Dans ce domaine, c'est la diplomatie qui prime sur l'action en ce moment. Nous sommes également en étroite relation avec le représentant spécial pour le Sahara occidental afin de définir la place du CICR dans cette action diplomatique et humanitaire.

En réponse à la question sur les ONG, j'ai répondu en précisant que nos partenaires privilégiés sont les sociétés nationales du Croissant-Rouge et de la Croix-Rouge. Lorsque nous considérons qu'une ONG est compétente et a une expertise, le CICR se retire. C'est ce que nous avons fait au nord-est du Nigéria, lorsque le programme alimentaire mondial (PAM) s'y est installé. Le CICR oriente alors son action là où aucune autre ONG n'agit. Dans cette zone, 200 000 personnes n'ont encore reçu aucune aide, il est donc important d'agir là où personne d'autre que le CICR ne va.

Sur la question libyenne, le CICR a dû rapatrier il y a 4 ans son personnel mobile pour des questions de sécurité. C'est à travers ce personnel expatrié, qui assure une certaine neutralité, que nous entamons normalement un dialogue et des visites des lieux de détention ou de rétention. Nous sommes actuellement en train d'entamer un processus de retour de ces expatriés pour pouvoir mener à bien une mission de visite des centres de rétention. Nous voulons entamer un dialogue afin de créer des liens entre les détenus et leurs familles. Dans l'intervalle où nos personnels expatriés n'étaient pas présents, nous avons mené des actions dans les centres de rétention avec le Croissant-Rouge libyen. Notre coopération a été

extrêmement fructueuse et nous a permis d'avoir accès à quelques centres de rétention. Je ne vous cache pas que les centres identifiés ne sont en général pas les plus problématiques. Les centres non-identifiés, parfois gérés par des groupes armés, sont ceux dans lesquels notre action est la plus pertinente. Notre présence physique sur place permet de faire la différence. Notre système de confidentialité et de partage bilatéral avec les autorités locales nous permet d'avoir des résultats positifs et concrets.

Quant aux drones, à ma connaissance, en Afrique de l'Ouest leur utilisation a été limitée à la géolocalisation à titre militaire. Le PAM s'en est servi pour un recensement des camps, mais à cette exception près, il ne m'apparaît pas que les drones aient été utilisés à des fins humanitaires. Le CICR pousse l'innovation, afin d'avoir une action au plus près de la population. Nous avons élaboré des actions au Nigéria et dans d'autres secteurs de cette partie de l'Afrique pour voir comment le secteur privé pouvait être associé de façon innovante à la réponse humanitaire. Nous cherchons à faire en sorte de ne pas baser notre action et notre évaluation humanitaire sur les seuls États. Nous avons sollicité des fondations et des groupes privés. Nous avons un groupe de philanthropes de compagnies qui nous soutiennent. Pour conclure sur les drones, le CICR les a utilisés à des fins de communication à Mossoul.

M. Ladislas Poniatowski. – Que faites-vous pour contrôler la bonne utilisation de vos aides ? Lors du Tsunami, l'argent a abondé, des particuliers, des États, du monde entier et toutes les ONG étaient là-bas, quasiment en concurrence. Je parle aussi bien de l'aide humanitaire de départ que de l'aide qui s'est mise en place ensuite pour reconstruire. Les associations étaient en concurrence pour mobiliser les artisans afin de reconstruire. Il semblerait qu'il n'y a quasiment pas de détournement d'argent. L'exemple que vous avez cité du Darfour est connu. Pas loin de 80 % de l'aide qui a été apportée est contrôlée par des chefs militaires. Autrement dit vous avez la garantie que 20 % de l'aide que vous apportez bénéficie aux populations, le reste va indirectement au territoire, mais moyennant ponction des chefs militaires locaux. Que faites-vous pour contrôler la bonne utilisation et lutter contre le détournement de vos aides ?

M. Patrick Youssef. - La première partie de ma réponse est que le CICR, avec son budget assez limité par rapport aux agences onusiennes, n'utilise pas d'intermédiaires pour mener son action sur le terrain. Il suffit d'additionner les budgets des agences onusiennes dans deux secteurs seulement, par exemple la Syrie et le lac Tchad, pour équivaloir notre budget total. Nos ressources sont assez limitées, car ce sont nos propres agents qui évaluent, mettent en œuvre et qui vérifient que l'argent que nous recevons arrive directement à ceux auxquels il doit bénéficier. Nous ne nous contentons pas de cela. Récemment, pour respecter les objectifs de transparence dans lesquels le CICR souhaite travailler avec les pays donateurs, le CICR a demandé à ses bénéficiaires des rapports de redevabilité. Nous avons créé des systèmes dans lesquels les bénéficiaires eux-mêmes contactent nos agents et font retour sur la mise en œuvre des actions humanitaires et leur efficacité. Nous savons ainsi ce qu'ils ont reçu ou pas. À travers ces mécanismes, nous essayons d'être le plus transparents possible. C'est d'ailleurs pour ça qu'après 150 ans nous recevons de plus en plus le soutien des États, car le CICR est considéré comme une organisation qui parle peu et qui agit beaucoup, et qui met sa neutralité en action. Si nous devions être critiqués sur ces sujets, nous le serions directement par les groupes armés et les États. C'est un immense défi auquel nous faisons face, un défi de transparence et de responsabilité du CICR auprès de ses donateurs et auprès de ses bénéficiaires. J'étais moi-même en Irak pendant deux ans comme chef de délégation et ma seule préoccupation, outre la sécurité, était que les groupes armés ne détournent pas l'assistance du CICR, ne l'utilisent pas comme une arme de guerre. C'est le défi d'une

organisation qui est sur la ligne de front et qui ne reste pas dans les capitales en demandant à d'autres de faire le travail sur le terrain.

M. Christian Cambon, président. – Merci pour cet éclairage sur ces questions. Le fait de vous inviter traduisait aussi notre volonté de rendre hommage à la Croix-Rouge française, bien sûr, mais aussi au CICR qui est sur tous les fronts dans des conditions très difficiles. La commission continuera bien sûr à suivre vos travaux et à voir comment il est possible de soutenir votre action en attendant que la paix puisse revenir dans toute cette région. Quant à la complexité des questions migratoires, on voit bien, par exemple en Algérie, qu'il y a une transformation de ces flux. Ils sont aussi nourris par une perte d'espérance de la jeunesse. Même si le pays fonctionne, la population jeune s'enfuit, considérant qu'il y a plus d'espoir en Europe. C'est un mal contre lequel il est tout aussi complexe d'agir que pour la résolution d'un conflit armé.

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.

Évolution de la situation en Libye - Examen du rapport d'information

M. Christian Cambon, Président - La Commission a confié à nos collègues Cédric Perrin, Rachel Mazuir, Christine Prunaud et Jean-Pierre Vial, un rapport sur la situation de la Libye.

La Libye revient à la « une » de l'actualité avec à Paris, le 29 mai, une réunion tenue sous les auspices des Nations unies, pour faire acter le principe d'élections d'ici la fin de l'année 2018. Nous avons entendu, le 4 juin, l'envoyé spécial du ministère des affaires étrangères, M. Frédéric Desagneux. De nouveaux accrochages ont eu lieu dans le Croissant pétrolier alors que nous pensions la situation maîtrisée par l'Armée nationale libyenne et que la production avait repris. Enfin, l'odyssée de l'*Aquarius* pose la question de la maîtrise des flux migratoires en Méditerranée centrale et des moyens pour l'Europe de les limiter et surtout de réduire la pression sur les pays de premier accueil. Vous étiez à Rome la semaine dernière et vous pourrez nous donner vos impressions sur la position italienne. Sans plus attendre, je vous cède la parole.

M. Rachel Mazuir, co-président du groupe de travail. – L'actualité récente a une nouvelle fois mis en exergue la Libye. Le 29 mai dernier, par une déclaration conjointe, les quatre principaux acteurs politiques, sous les auspices des Nations unies et de la communauté internationale, s'engageaient à la poursuite du processus de réconciliation et à la tenue d'ici la fin de l'année 2018 d'élections législatives et présidentielles. La semaine dernière, un navire de l'ONG SOS Méditerranée transportant à son bord 629 migrants rescapés du naufrage d'embarcations au départ des côtes libyennes se voyait refuser l'accès aux ports italiens et dérouter vers l'Espagne, à la suite d'une décision du ministre de l'intérieur déclenchant une crise au sein de l'Union européenne.

La situation de la Libye, son instabilité depuis 2011, la crise qui s'y est installée, l'absence d'Etat ont créé sur l'autre rive de la Méditerranée une situation de vacuité propice au développement de menaces pour les Etats voisins, y compris en Europe.

C'est l'état de cette situation que la Commission nous a demandé de lui présenter. Nous nous sommes documentés en réalisant 21 auditions à Paris, un déplacement de 4 jours à

Tunis où nous avons rencontré le représentant spécial des Nations unies, M. Ghassan Salamé, de nombreux acteurs du jeu politique libyen et de parties prenantes (diplomates, ONG, divers agences des Nations unies...), puis la semaine dernière à Rome où nous avons souhaité recueillir le sentiment de nos partenaires italiens qui connaissent bien la Libye et sont, eux aussi, très engagés dans ce pays.

Nous avons choisi de vous présenter quatre focus : un rappel des rapports de forces et un état de la situation de la menace terroriste, un état des lieux de la question des migrants, une présentation par Christine Prunaud du processus politique de réconciliation engagé par les Nations unies, enfin, une réflexion de Jean-Pierre Vial sur l'attitude des Etats de la communauté internationale impliqués en Libye et sur la nécessité de la cohérence de leur position pour asseoir le processus de réconciliation et de stabilisation.

Nous n'avons pas, face à la complexité de ce dossier et à la connaissance limitée que nous en avons même au terme de cette étude, eu la prétention de présenter les voies et moyens d'une solution à la crise qui appartiennent au premier chef aux Libyens eux-mêmes et que personne n'est en mesure de leur imposer.

Pour comprendre la situation, il faut avoir en mémoire :

- l'étendue de la Libye, c'est 3 fois la France ;
- la faiblesse de sa population : 6,5 millions d'habitants, concentrés sur les côtes : 65% en Tripolitaine, 28% en Cyrénaïque, 7% dans le Fezzan ;
- l'absence d'une culture institutionnelle et de structures étatiques fortes, même à l'époque de Kadhafi ;
- une économie basée sur l'exploitation des hydrocarbures qui représentent 95% des revenus de l'Etat et un système de redistribution avec une hypertrophie du secteur public qui emploie 75% de la population active et des prix subventionnés pour les produits de base, dont les carburants.

La guerre civile de 2011 va conduire à la fragmentation de la société libyenne, à sa militarisation et à une dégradation de son économie.

1^{re} conséquence : la base de solidarité tribale a retrouvé sa fonction y compris dans les zones urbaines et se combine avec des clivages plus récents de nature politique ou idéologique liés aux évolutions dans le monde arabo-musulman, notamment sur la place de l'islam politique, et avec une tradition de clientélisme qui fait que chaque parcelle de pouvoir est une source de bénéfices financiers à redistribuer.

2^e conséquence : la guerre civile a entraîné **une militarisation de ces groupes** qui assurent d'une certaine façon l'ordre, mais participent aussi aux rapports de forces politiques et perturbent le fonctionnement des institutions. On en dénombre plusieurs centaines. Leurs alliances sont versatiles et fragiles.

3^e conséquence : l'instabilité a provoqué une baisse de la production pétrolière et une crise économique qui se traduit par un déficit budgétaire récurrent, une inflation importante, un chômage en hausse, une dégradation des services publics, une crise de liquidités et un appauvrissement de la population. Sans redressement rapide, **la Libye est à la veille d'une crise humanitaire**. Dans ce contexte, l'économie illégale faite de fraudes et de

trafics, y compris celui des êtres humains, s'est développée rapidement. Comme l'a relevé le RSSGNU Ghassan Salamé, « *l'économie libyenne est devenue une économie de prédation* ». La conquête ou la conservation de chaque parcelle de pouvoir se lisent en termes de captation de revenus et de capacités de redistribution. C'est sans doute l'une des principales difficultés pour avancer dans le processus de stabilisation de la Libye.

4^e conséquence : sur le plan politique et sécuritaire, s'est installé un **rapport de forces entre l'Ouest et l'Est**.

A l'Ouest, la situation est confuse. En 2014, les forces politiques et militaires dominantes n'ont pas reconnu le résultat des élections législatives. Le Conseil général national, issu des élections de 2012 au sein duquel les partisans de l'islam politique sont influents, a poursuivi son activité obligeant les nouveaux députés à s'exiler à Tobrouk.

Pour autant, le paysage politico-sécuritaire est très fragmenté.

Tripoli est aux mains de trois milices importantes d'obédiences diverses mais qui s'entendent habituellement pour contrôler la capitale. Misrata demeure un pôle puissant, disposant de véritables forces armées aguerries mais qui ont été affaiblies par leur retrait de Tripoli et par les pertes subies lors des combats contre Daech à Syrte. Un autre pôle, révolutionnaire mais hostile à l'islam politique, est celui de Zintan.

A l'Est, la Cyrénaïque est le point de départ de l'opération militaire « Dignité » lancée en mai 2014 par le maréchal Haftar avec des éléments de l'Armée nationale libyenne et des milices alliées tribales ou salafistes madkhalistes, pour chasser du pouvoir les tenants de l'islam politique. Cette force est assez puissante puisqu'elle dispose d'une aviation et d'unités d'artillerie et de blindés. Elle est soutenue par l'Égypte et les Émirats arabes unis. L'Est est aussi le siège de la Chambre des représentants élue en juin 2014 qui s'est réfugiée à Tobrouk sous la pression des milices proches de l'islam politique.

Le camp de l'Est a progressé militairement en reprenant Benghazi. Il a aussi repris le Croissant pétrolier des mains d'une milice tribale ce qui a permis sa remise en exploitation par la compagnie nationale, mais la région demeure instable et subit depuis quelques jours une attaque de grande ampleur. Il a enfin étendu son influence vers le sud grâce à des jeux d'alliance, mais celles-ci sont versatiles.

La situation dans le Sud est plus confuse. Elle repose sur des équilibres tribaux entre Arabes, Touaregs et Toubous qui se disputent les divers trafics sur les itinéraires reliant l'Afrique subsaharienne à la Méditerranée. Cela donne lieu à de fréquents accrochages, autour de Sebha. Les camps de l'Ouest et de l'Est interfèrent dans ses rivalités. Notons également dans ce jeu, la présence de groupes armés rebelles tchadiens et soudanais dont c'est la zone traditionnelle de refuge et qui se mettent au service des plus offrants comme mercenaires.

Issus de l'accord de Skhirat en décembre 2015, un conseil présidentiel représentant les différentes parties prenantes et un gouvernement d'entente nationale présidée par M. Sarraj ont été mis en place. Partie prenante à cet accord, la Chambre des représentants a été confirmée. Un Haut Conseil d'Etat dont les membres sont issus du Conseil général national a été créé. S'il bénéficie du soutien de la communauté internationale, **le Gouvernement a du mal à exercer sa pleine souveraineté car il n'a pas été investi par la Chambre des représentants** et même si de nombreuses composantes de l'Ouest reconnaissent son autorité, **il reste très dépendant pour sa sécurité des milices de Tripoli et**

de négociations avec les différents groupes armés. Cependant il contrôle jusqu'à présent les grandes institutions économiques et donc les ressources financières.

Aucun des deux camps n'est aujourd'hui en mesure de l'emporter sur le plan militaire. Cette prise de conscience fait l'actualité de la solution « politique » depuis 2016 mais les parties prenantes tardent à s'accorder ; le statu quo préserve les situations acquises même s'il nuit à l'intérêt général.

Cette situation confuse a permis le développement de groupes terroristes qui menacent aussi bien la stabilité intérieure que celle des pays voisins.

Des groupes djihadistes locaux préexistants se sont renforcés comme Ansar al-Charia à Benghazi et à Derna.

La Libye est également une zone d'opération pour Al-Qaïda au Maghreb Islamique (AQMI), en connexions avec les groupes opérant dans la bande sahélo-saharienne.

Daech a profité du chaos libyen pour constituer une emprise territoriale autour de Syrte, y installer des camps d'entraînement et perpétrer des attaques menaçant le Croissant pétrolier à l'Est et la ville de Misrata à l'Ouest. Il a reçu aussi des ralliements de groupes sur tout le territoire.

Ces implantations représentent un risque sécuritaire pour les pays voisins. Le territoire libyen a servi de base de lancement d'opérations terroristes. En 2013, le site gazier d'In Amenas en Algérie a été attaqué par le groupe dirigé par Mokhtar Belmokhtar. Les attentats de 2015 et 2016 en Tunisie ont été organisés depuis la Libye. L'implantation des groupes liés à AQMI dans le Sud libyen constitue une base de remise en condition et d'entraînement des groupes qui agissent dans le Sahel. L'Égypte elle-même est soucieuse de la sécurité de sa frontière. Enfin, des groupes terroristes ont orchestré, depuis la Libye, des attentats sur le sol européen le 26 décembre 2016 à Berlin et le 22 mai 2017 à Manchester.

Ces groupes sont combattus par les principales composantes libyennes. En 2017, le maréchal Haftar a repris Benghazi aux groupes islamistes extrémistes aux termes de trois années de combat. En 2016, plusieurs forces dont les puissantes milices de Misrata, organisées sous l'opération *Bunyan al-Marsous*, ont repris Syrte à Daech aux termes de combats meurtriers (700 morts du côté de Bunyan, 2000 du côté de Daech).

Ces deux opérations ont bénéficié du soutien de plusieurs puissances régionales et internationales. Les forces spéciales italiennes, britanniques et françaises y ont contribué, tout comme l'Égypte et les Émirats arabes unis, qui ont offert un soutien militaire, matériel et financier à l'ANL. Les États-Unis ont mené des frappes décisives, qui se poursuivent encore aujourd'hui, pour empêcher Daech et AQMI de restaurer leurs capacités opérationnelles. Les opérations antiterroristes se poursuivent à l'échelle nationale : à l'Est, avec l'opération de l'ANL sur la ville de Derna, comme à l'Ouest avec une nouvelle initiative du GEN.

Ce soutien s'explique par l'importance géostratégique de la Libye au centre de la région méditerranéenne, sa proximité avec l'Europe et la porte d'entrée qu'elle constitue sur l'Afrique. On se souvient des craintes exprimées par Jean-Yves Le Drian, alors ministre de la défense, devant notre Commission, d'une connexion forte entre les théâtres du Sahel et du

Levant. La lutte contre le terrorisme est un point d'intérêt important pour la France dans son engagement à la résolution de la crise libyenne.

Aujourd'hui, la présence de Daech et AQMI a nettement diminué. EI en Libye compterait dans ses rangs entre 500 et 700 combattants à la mi-2018 et ne contrôle plus de territoire, contre 300 hommes pour AQMI.

Pour autant, l'optimisme ne peut être que relatif. En l'absence d'une armée et d'une police unifiée et sans stabilité retrouvée, ces groupes terroristes parviennent à se maintenir et à mener des attaques comme récemment Daech contre la Haute Commission électorale à Tripoli, le 2 mai 2018, le nombre d'attaques s'étant même accru depuis le début de l'année.

M. Cédric Perrin, co-président du groupe de travail. – J'évoquerai en ce qui me concerne la question migratoire. La Libye est depuis longtemps une destination pour les travailleurs migrants des pays arabes voisins. Depuis une quinzaine d'années, elle est devenue aussi un pays de transit vers l'Europe : en effet, l'ouverture de la Libye aux travailleurs migrants subafricains, l'afflux de réfugiés en provenance des zones de conflits, notamment de la Corne de l'Afrique, ainsi que la fermeture progressive des frontières de l'Europe ont favorisé le développement des traversées de la Méditerranée depuis les côtes libyennes. Mouammar Kadhafi a habilement mis à profit cette situation, en monnayant auprès de l'Union européenne et de l'Italie son engagement dans une politique de lutte contre l'immigration irrégulière. Les accords passés entre la Libye et l'Italie dans les années 2000 permettent ainsi de contenir le flux de migrants traversant la Méditerranée. A compter de 2014, celui-ci connaît cependant une envolée, passant de 40 000 traversées en 2013 à 170 000 en 2014 et même 181 000 en 2016. Ce flux reste certes inférieur à celui enregistré en 2015 et au début 2016 en Méditerranée orientale (plus d'un million de migrants étaient alors entrés en Europe par la Grèce et la route des Balkans). Mais il y a bien un changement d'échelle sur la route de la Méditerranée centrale, dont la Libye était autrefois le verrou.

L'effondrement des institutions et l'impunité, sans oublier les difficultés économiques, ont en effet favorisé l'essor du trafic de migrants. À cela s'ajoutent, bien sûr, une aspiration à la migration chez de nombreux ressortissants africains, pour des raisons économiques ou en raison des crises (les deux grands bassins alimentant la route vers la Libye étant l'Afrique de l'ouest et la Corne de l'Afrique), ainsi qu'un contexte propice au développement du trafic de migrants, pour des raisons économiques, dans certains pays de transit comme le Niger.

En Libye, l'économie de la migration acquiert un poids considérable, de l'ordre de 20 à 25 % du PIB. Si elle est d'abord le fait de réseaux structurés dotés de ramifications internationales, elle implique aussi directement ou indirectement une grande partie de la population libyenne. Le trafic de migrants est aussi une importante source de revenus pour les groupes armés, qui rackettent les trafiquants ou prennent le contrôle des réseaux. Il alimente aussi la corruption de fonctionnaires sous-payés (un garde-côte libyen gagnerait de l'ordre de 140 € par mois) qui ferment les yeux sur les flux illicites.

Confrontée à une pression accrue et à un nombre croissant de naufrages sur la route de Méditerranée centrale, qualifiée de route migratoire la plus dangereuse du monde, l'Union européenne disposait de marges de manœuvre limitées. La situation politique en Libye ne permettait pas d'envisager un accord migratoire sur le modèle de celui passé en mars 2016 avec la Turquie. L'UE décide donc de renforcer sa frontière maritime en confiant à

Frontex une nouvelle opération de surveillance dans la zone, appelée Triton, et lance au printemps 2015 l'opération militaire EUNAVFOR MED, dite Sophia, avec pour mission de « démanteler le modèle économique des passeurs ». Pour limiter les arrivées en amont de la Libye, l'Union européenne mise sur le renforcement de la coopération avec les pays de transit et d'origine, grâce à un nouveau cadre de partenariat et la création d'un Fonds fiduciaire d'urgence (FFU) pour les migrations en Afrique. Cette impulsion est donnée au sommet de La Valette en novembre 2015. Avec ces nouveaux instruments, elle entend inciter ces pays à mieux contrôler leurs frontières et soutenir leur développement économique pour décourager la migration.

Bien évidemment, une telle politique, outre le fait qu'elle ne va pas de soi (les pays africains tirant très largement profit de la migration, à travers l'argent envoyé par les migrants), met un certain temps à produire ses effets.

Quant à l'opération Sophia, on en connaît bien les écueils. Il en a été question à plusieurs reprises lors d'auditions qui se sont déroulées au Sénat ces dernières années. Après un débat sur la question de savoir à quelles conditions ses bâtiments pourraient entrer dans les eaux territoriales libyennes, voire entreprendre une action au sol contre les trafiquants, il a été convenu qu'elle resterait positionnée en haute mer où elle fait surtout de la surveillance et beaucoup de sauvetages. Les interrogations sur son utilité, voire sur la possibilité qu'elle fasse, malgré elle, « le jeu des passeurs », conduisent à lui confier en 2016 de nouvelles missions, en particulier celle de former les garde-côtes libyens.

La réponse européenne à la crise migratoire n'a pas d'effet immédiat sur les flux au départ de Libye. En 2016, avec le tarissement des arrivées en Grèce à la suite de l'accord UE-Turquie, la Méditerranée centrale est même redevenue la première route migratoire vers l'Europe. Les traversées se poursuivent, avec la complicité des ONG qui interviennent à proximité des côtes libyennes pour recueillir les migrants en détresse et les amener en Italie, où beaucoup demandent l'asile, même si tous n'y sont a priori pas éligibles. Depuis 2011, ce sont plus de 700 000 migrants qui sont arrivés en Italie par la mer. En outre, depuis 2015, plusieurs Etats membres ont rétabli des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen afin d'empêcher l'entrée de migrants arrivés par l'Italie ou la Grèce (c'est ce que fait la France à la frontière italienne. Notre pays est en effet très exposé, via les mouvements secondaires, au flux migratoire venant de Libye et transitant par l'Italie).

Or, cette fermeture des frontières intérieures et les arrivées incessantes sur ses côtes font peser sur l'Italie, par ailleurs confrontée au mécontentement croissant de sa population, une charge écrasante. Les structures chargées d'examiner les demandes d'asile sont saturées et les autres Etats membres manifestent peu d'empressement à appliquer le programme temporaire de relocalisations. Cette situation intenable la conduit à prendre des mesures qui vont s'avérer déterminantes, en complément des mesures européennes, pour stopper les départs depuis la Libye. Sur le fondement d'un accord passé en février 2017 avec le gouvernement d'entente nationale, elle s'implique fortement dans la formation, l'équipement et le financement des gardes-côtes libyens. Par ailleurs, elle impose aux ONG qui interviennent dans la zone le respect d'un code de bonne conduite les obligeant à se tenir à distance des côtes et à ne pas communiquer avec les passeurs. Exerçant une surveillance active dans les eaux territoriales libyennes, l'Italie fait en sorte que les gardes-côtes libyens empêchent les départs et ramènent sur les côtes libyennes les migrants tentant la traversée. Enfin, on sait que l'Italie a négocié directement avec certaines milices impliquées dans le trafic de migrants. Ces mesures aboutissent à une baisse spectaculaire des départs depuis les côtes libyennes : en 2017, le nombre de traversées sur la route de Méditerranée centrale baisse

de 34 % par rapport à 2016, passant de 181 000 à 119 000. Sur les cinq premiers mois de l'année 2018, ce chiffre est en baisse de 77 % par rapport à la même période de l'année dernière, soit un nombre de traversées irrégulières ramené à 13 450.

Dans le même temps, la coopération des pays européens avec les pays en amont, notamment le Niger, commence à porter ses fruits. La circulation dans les pays d'origine de l'information sur les exactions subies par les migrants en Libye a aussi un effet dissuasif. Tout cela se traduit par une diminution des flux en amont de la Libye.

Les tensions actuelles entre pays européens sur la question migratoire apparaissent donc un peu contradictoires avec cette évolution à la baisse, attestée par les chiffres.

La situation des migrants se trouvant en Libye reste en revanche difficile, même si quelques avancées doivent être relevées. Il y aurait à ce jour environ 700 000 migrants dans le pays, qui ne sont pas tous des migrants irréguliers et qui n'aspirent pas tous à venir en Europe. En revanche, la plupart sont confrontés à des conditions de vie de plus en plus précaires et risquent à tout moment de tomber dans un système répressif particulièrement cruel, étroitement lié à l'économie de prédation qui sévit dans le pays. Le sort épouvantable qu'ils subissent dans les centres de détention est connu, notamment grâce aux rapports des ONG. Il y aurait une soixantaine de centres de ce type, la moitié sous le contrôle du gouvernement d'entente nationale, les autres aux mains des milices. Dans ces centres, les migrants subissent de graves violations des droits humains : privations, travail forcé, viols, tortures en vue d'extorquer des rançons aux familles... Certains sont « revendus » aux réseaux de traite qui prospèrent dans le pays. C'est d'ailleurs en partie l'indignation provoquée par la diffusion en novembre dernier d'un reportage de CNN sur une vente aux enchères d'esclaves migrants en Libye qui a poussé la communauté internationale à se mobiliser. Lors du sommet qui s'est tenu à Abidjan en novembre 2017, l'Union européenne et l'Union africaine ont décidé la mise en place d'une équipe commune dite « *task force* » chargée de faciliter le travail du Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR) et de l'Organisation internationale des migrations (OIM) en Libye. L'action des agences onusiennes est traditionnellement difficile dans ce pays, la Libye n'étant notamment pas signataire de la convention de Genève sur les réfugiés. Il faut donc se réjouir que l'OIM et le HCR aient désormais accès à l'ensemble des centres de détention officiels. Par ailleurs, l'UE apporte, via le FFU, son soutien financier à un plan dont l'objectif est de vider ces prisons où 17 000 migrants étaient retenus l'automne dernier. Ce soutien permet à l'OIM d'accélérer les rapatriements volontaires vers les pays d'origine : 25 000 migrants ont été concernés en 2017 et 2018. Par ailleurs, 1 600 réfugiés et demandeurs d'asile ont été évacués par le HCR vers des pays tiers, notamment le Niger, dans l'attente de leur réinstallation dans des pays d'accueil. La France s'est engagée à accueillir 3 000 d'entre eux, mais elle est malheureusement assez isolée dans cette démarche. Enfin, le HCR a été autorisé récemment à ouvrir un centre pour l'accueil de migrants vulnérables à Tripoli, ce qui constitue une avancée notable.

Au bilan, la situation est sans doute un peu meilleure qu'elle ne l'a été, non seulement sur le plan des flux, mais aussi, en ce qui concerne la situation humanitaire des migrants dans le pays.

Elle n'en reste pas moins fragile.

Au plan intérieur, le maintien des départs à un niveau bas est tributaire de la bonne volonté des interlocuteurs libyens, officiels ou non. Or, ceux-ci jouent souvent un double jeu, se prêtant à la lutte contre les trafics tout en restant complices des trafiquants. Les

gardes-côtes relâchent parfois leur vigilance ou se laissent corrompre. Par ailleurs, il se pourrait que la baisse des flux s'accompagne d'une accentuation des pressions et des violences exercées sur les migrants et notamment d'une recrudescence des pratiques d'extorsion.

Au plan externe, les migrants semblent se détourner de la voie libyenne, mais d'autres routes pourraient prendre la relève, comme celle de Méditerranée occidentale, qui enregistre une forte hausse des traversées, ainsi que la route entre la Tunisie et l'Italie, désormais empruntée à 95 % par des migrants subafricains. Les routes migratoires fonctionnent comme des vases communicants. Or, avec la croissance démographique en Afrique, les dérèglements climatiques, l'explosion du nombre de réfugiés dans le monde, la circulation de l'information et le développement de la mobilité, la question migratoire reste devant nous.

Alors quelles recommandations pouvons-nous formuler à ce sujet d'une actualité brûlante ?

- la priorité est de mener à bien le processus politique en Libye et favoriser la restauration d'un Etat capable d'unifier ses forces de sécurité et d'assurer le contrôle de ses frontières. Il faudra aussi chercher à accompagner la Libye dans sa gestion des migrations en l'incitant à évoluer sur la question de l'asile et en la sensibilisant à l'importance du paramètre migratoire pour son économie ; en effet, ce pays aura besoin de la main-d'œuvre étrangère pour se reconstruire et se développer, il n'est pas dans son intérêt de décourager les migrants de venir sur son territoire ; à titre d'exemple, on nous a rapporté qu'un hôpital à Tripoli ne pouvait plus fonctionner en raison de la fuite du personnel d'origine étrangère ;

- il faut aussi accentuer la lutte contre les passeurs, notamment les têtes de réseaux. L'adoption de sanctions individuelles il y a deux semaines au Conseil de sécurité des Nations unies contre des trafiquants de haut niveau est une avancée. Les mandats d'arrêts émis en mars dernier par la justice libyenne contre 200 trafiquants de migrants libyens et étrangers vont aussi dans le bon sens. Il faut faire plus, notamment en s'attaquant aux flux financiers considérables qui émanent de ce trafic et qui transitent par l'étranger ;

- continuer à tarir le flux migratoire en amont afin d'obliger les acteurs vivant de la migration à renoncer à cette activité ; il s'agit d'abord d'aider les pays de transit à assurer la gestion de leurs frontières ; mais cela suppose aussi d'être attentif au développement de sources de revenus alternatives à la migration, faute de quoi, des régions entières telles que le Nord du Niger pourraient être déstabilisées ; par ailleurs, il faudra veiller à préserver les migrations régionales qui existent depuis toujours en Afrique et qui contribuent à réguler naturellement les écarts de croissance économique et de démographie ; par exemple, des Nigériens se rendent en Libye de manière saisonnière pour travailler dans l'agriculture ;

- enfin, il faut encourager le développement économique dans les pays d'origine, afin de donner aux candidats potentiels à la migration des opportunités dans leur propre pays. Les initiatives prises lors du sommet de la Valette vont dans le bon sens. Encore faut-il que les Etats acceptent d'y consacrer des moyens suffisants. Or, force est d'admettre que ce n'est pas le cas. Le FFU créé en 2015, est aujourd'hui doté de 3,4 milliards d'euros dont près de 3 milliards apportés par l'UE et seulement 419 millions par les Etats membres, qui étaient censés apporter 1,6 milliard d'euros. La contribution de la France à ce fonds n'est à ce jour que de 9 millions d'euros, contre 154 millions pour l'Allemagne et 102 millions pour l'Italie, même s'il faut souligner que la France contribue largement à la stabilisation de la région en

conduisant et en finançant seule l'opération Barkhane. Il n'en reste pas moins que si l'on veut que le FFU fonctionne et même si l'on sait que les effets des projets mis en œuvre seront différés, il faut accepter d'y consacrer des moyens suffisants.

Mme Christine Prunaud, membre du groupe de travail. – Je vais pour ma part vous présenter l'évolution de la situation politique, ses perspectives, ses freins et les efforts déployés par les Nations unies pour conclure la transition.

La crise libyenne est un enchevêtrement de plusieurs crises. Parmi celles-ci, la crise politique. Elle est centrale et constitue la priorité de la stratégie élaborée par la Mission d'appui des Nations unies en Libye (la MANUL).

La chute de Kadhafi puis les élections parlementaires de 2014 ont plongé la Libye dans une crise dont elle peine encore aujourd'hui à trouver l'issue.

En décembre 2015, un nouvel élan avait été donné avec la signature à Skhirat (Maroc), de l'accord politique libyen. Cet accord n'était pas qu'un simple arrangement institutionnel : c'était un compromis fondateur devant permettre de finaliser la transition politique. Il mettait un terme à la situation déconcertante que connaissait la Libye, à savoir un dédoublement du Gouvernement et du Parlement, qui a pris la forme d'une polarisation géographique, avec un camp à l'Ouest (dans la capitale Tripoli) et le second à l'Est (dans les villes de Tobrouk et de Beïda).

Plus de sept ans après l'intervention de la coalition et plus de deux ans après la signature de l'accord de Skhirat, **la phase de transition, s'est enlisée.**

Les Nations unies ne ménagent pourtant pas leurs efforts, mais les multiples blocages constituent de véritables défis qui ralentissent la stratégie onusienne.

Le 22 juillet 2017, le Secrétaire général des Nations unies nommait un nouveau représentant spécial pour la Libye, en la personne de Ghassan Salamé. Le cinquième en seulement six ans, signe de la complexité de la mission confiée. Nous avons eu le privilège de le rencontrer à Tunis dans le cadre de ce groupe de travail.

Le 20 septembre 2017, il présentait un nouveau plan d'action, approuvé par la Conseil de sécurité de Nations unies, avec pour ambition de finaliser la transition politique d'ici la fin de l'année 2018. Un calendrier optimiste, irréaliste diront certains.

Ce plan pertinent et original repose sur la combinaison de deux approches :

- la première approche dite « *top-down* » (descendante, du haut vers le bas), dont l'objectif est de favoriser le dialogue entre les représentants politiques et institutionnels dans la perspective des prochaines élections ;

- la seconde approche est dite « *bottom-up* » (ascendante, du bas vers le haut), plus inclusive et qui consiste à consulter la population libyenne sur les grandes questions (politiques, économiques, sociétales, sécuritaires...) pour que ses préoccupations soient prises en compte. La crise politique n'est pas seulement institutionnelle, elle est plus profonde.

Plus concrètement, le plan d'action se décline sous différents axes. Il n'est pas séquencé, la stratégie de Ghassan Salamé étant d'avancer de manière simultanée sur plusieurs volets. Ainsi, il prévoit à la fois :

1/ l'amendement de l'Accord politique libyen de 2015 ;

2/ l'organisation d'une conférence nationale inclusive ;

3/ l'organisation d'élections parlementaires et présidentielles d'ici la fin de l'année 2018.

Le 21 mai dernier, Ghassan Salamé annonçait devant le Conseil de sécurité avoir abandonné l'idée d'amender l'accord politique. Aucun compromis entre le Haut conseil d'Etat et la Chambre des représentants n'a pu être trouvé, notamment pour que cette dernière reconnaisse enfin le Gouvernement d'entente nationale (le GEN) et ce deux ans après sa formation. Cet accord reste malgré tout, et ce jusqu'à de possibles élections, le seul cadre viable selon le Conseil de sécurité, alors même qu'il n'était prévu que pour deux ans.

Préalablement aux échéances électorales, une conférence nationale inclusive devrait être organisée. Son objectif est de rassembler l'ensemble des sensibilités libyennes pour qu'elles prennent l'engagement de reconnaître les résultats sortis des urnes. Cet événement qui devait être organisé en février, a cependant été reporté à plusieurs reprises : il devrait se dérouler après la clôture, programmée en juin, du cycle de conférences préparatoires organisées à travers le pays.

Enfin, la troisième étape, pierre angulaire de la stratégie onusienne de sortie de crise, consiste à organiser des élections parlementaires et présidentielles d'ici le 10 décembre 2018, date fixée par la déclaration politique adoptée à Paris il y a un mois. Selon ce même texte, les parties s'engagent « *à mettre en place leur base constitutionnelle pour les élections et à adopter les lois électorales nécessaires d'ici le 16 septembre 2018* ».

S'agissant de la grande conférence nationale inclusive, qui doit se tenir avant les élections, elle n'a toujours pas eu lieu. Dans ce contexte, l'organisation des élections en décembre 2018 paraît ambitieuse. Les conditions qui devraient être réunies sont encore loin d'être acquises, qu'il s'agisse de l'élaboration d'une « base constitutionnelle », expression vague retenue dans la déclaration de Paris, ou bien des conditions sécuritaires encore précaires.

Si le processus politique peine à avancer. Les efforts de la MANUL ne sont pas vains pour autant. Son action a le mérite d'offrir de nouvelles perspectives et d'élaborer un cadre de dialogue dans lequel certains acteurs commencent à se prêter au jeu. Malheureusement, ils n'en respectent pas toutes les règles : ils cherchent à tirer profit de certaines failles plutôt que chercher à les réparer.

Le processus politique doit faire face à l'obstruction de certains acteurs rassemblés dans ce qui est appelé le « lobby du statu quo ». La moindre initiative est concurrencée par de nouveaux défis qui viennent s'ajouter aux difficultés d'ordre sécuritaire, tel que l'attentat contre la Haute commission électorale du 2 mai dernier.

Les acteurs développent des arguties juridiques dans le but de retarder l'adoption d'une législation électorale, d'une nouvelle Constitution ou encore de ne pas signer certains accords tels que ceux de la Celle-Saint-Cloud et de Paris. En d'autres termes, tous les arguments sont bons pour prolonger la phase transitionnelle que connaît la Libye.

Les entraves au déroulement du processus politique sont étroitement liées aux avantages dont bénéficient certaines personnalités politiques et institutionnelles, qui prennent

en otage la transition. Nous sommes dans une logique de cartel, une entente pour enrayer le processus et profiter de leur position le plus longtemps possible pour s'enrichir au détriment du peuple libyen, en organisant par exemple un trafic de lettres de crédit.

Pour lutter contre les plus rétifs, l'Union européenne a élaboré des sanctions autonomes, notamment à l'encontre du président de la Chambre des représentants pour obstruction au processus politique.

À cela s'ajoutent des incertitudes constitutionnelles et électorales, alimentées par une légitimité de surface des acteurs politiques et une absence de leadership, malgré un excès d'intérêt pour certaines personnalités.

D'un autre côté, la population libyenne fatiguée par une transition qui s'éternise semble marquer son souhait d'avancer vers les élections. L'ouverture de l'enregistrement sur les listes électorales a d'ores et déjà permis l'inscription de 2,5 millions d'électeurs soit 60 % du corps électoral potentiel.

Le processus politique et les efforts des Nations unies requièrent un soutien unanime et total de la communauté internationale. Ce soutien suppose qu'aucune initiative dissidente ne vienne interférer. Compte tenu de la dextérité de certains acteurs libyens pour profiter des moindres failles dans l'objectif de freiner la transition politique, la communauté internationale doit impérativement parler d'une seule voix. Sinon, le processus sera voué à l'échec.

M. Jean-Pierre Vial, membre du groupe de travail. – La progression du processus de réconciliation interne à la Libye repose bien entendu au premier chef sur la capacité des acteurs de la scène politico-militaire libyenne à s'entendre. Le rôle et le travail du RSSGNU et de la MANUL sont essentiels pour conduire ce dialogue et le faire aboutir.

Mais la position de la communauté internationale ne saurait être marginalisée. Derrière cette formulation se dissimule en réalité une somme d'intérêts nationaux, souvent historiques, parfois antagonistes et d'agendas différents dont les parties prenantes libyennes sont promptes à user à l'appui de leurs intérêts dans le débat politique intérieur.

L'intervention en Libye en 2011 a associé à côté des pays occidentaux un nombre important de partenaires pour lesquels l'évolution ou le changement de régime pouvaient présenter l'opportunité d'une influence plus grande. Il en va ainsi de la Turquie, pays membre de l'OTAN, du Qatar et des Émirats arabes unis qui mobilisèrent des forces navales ou aériennes.

Ces États, mais aussi l'Égypte, qui, en 2013, changera d'orientation politique, et dans une moindre mesure l'Arabie saoudite (à travers son influence sur les courants salafistes) ont continué à interférer de façon insistante dans le jeu politique libyen en fonction de leurs intérêts locaux, économiques ou idéologiques, accentuant, sur ce territoire, les conflits qui opposent dans toute la sphère arabo-musulmane, les tenants de l'islam politique inspiré par l'idéologie des Frères musulmans (Qatar, Turquie) aux tenants d'un islam indépendant de la sphère politique, fut-il influent et d'une extrême rigueur religieuse et culturelle sur la société (Arabie Saoudite, Émirats arabes unis).

Ces interférences se sont réduites en intensité et ont évolué dans leurs modalités depuis 2017 pour différentes raisons :

- la prise de contrôle de la Cyrénaïque par l'ANL a réduit pour l'Égypte la menace qui pesait sur sa frontière occidentale,

- la montée en puissance de la menace de *Daech*, qui constitue un ennemi commun à l'ensemble des acteurs,

- la priorité donnée à la résolution de questions plus stratégiques dans leur environnement immédiat par nombre de ces Etats,

- . les Emirats arabes unis préoccupés par la montée en puissance de l'Iran et la guerre civile au Yémen,

- . l'Arabie saoudite également mobilisée par ces deux préoccupations et son évolution politique interne depuis l'arrivée du prince Ben Salman,

- . le Qatar en pleine tension avec ses voisins saoudien et émiriens et soumis à un embargo,

- . la Turquie préoccupée par les élections nationales qui viennent de se tenir, son intervention militaire en Syrie contre les forces kurdes et le ralentissement de son économie ;

- enfin, la prise de conscience progressive qu'aucun des deux camps n'est en mesure d'asseoir une victoire totale sur ses adversaires, que la stabilité de la Libye passe par une réconciliation des forces en présence, que la solution négociée est désormais la voie à privilégier et que la communauté internationale doit faire preuve de cohérence et d'unité pour avancer sur cette voie.

Cette évolution peut être illustrée par le soutien apporté à l'Accord inter-libyen de Skhirat en 2016, à la feuille de route du Représentant spécial des Nations unies, Ghassan Salamé, et par la présence des représentants de tous ces États, le 29 mai à Paris, pour recueillir l'adhésion des quatre autorités principales du jeu politique libyen au processus de réconciliation et à la fixation d'un calendrier pour l'organisation des élections d'ici la fin 2018, mais aussi par la multiplication des contacts avec les représentants des adversaires du camp initialement soutenu et par l'organisation de rencontres entre représentants des camps adversaires sous les auspices des différents Etats. La diplomatie française a beaucoup œuvré dans ce sens.

Mais la crise libyenne a aussi mis en évidence, de façon contenue mais continue, des divergences entre les partenaires occidentaux dont les agendas et les priorités sont demeurés différents. Ces différences peu affichées ont éclaté au grand jour à l'occasion des événements migratoires récents et, tout particulièrement, de l'odyssée de l'*Aquarius*.

Dès 2011, la France, par son initiative, s'est placée en position de chef de file sur le dossier libyen,

- d'abord avec la Grande-Bretagne et les États-Unis pour engager une intervention militaire afin d'éviter des massacres promis par Kadhafi à ses opposants, puis aboutir au changement de régime,

- ensuite, en faisant de la lutte contre le terrorisme sa priorité parce qu'elle y était confrontée au Sahel et au Levant, mais aussi sur son propre territoire,

- enfin en se plaçant en aiguillon d'un processus de réconciliation enlisé, en organisant la rencontre Sarraj/Haftar à La Celle-Saint-Cloud en juillet 2017, puis la rencontre récente de Paris le 29 mai poussant à la tenue d'élections d'ici fin 2018. Alors que de leurs côtés, d'autres pays comme l'Algérie, l'Italie ou encore l'Union Africaine se montrent plus pragmatiques, avec une élection qui aurait pu se tenir en 2019.

Cette attitude volontariste, usant des outils diplomatiques et militaires, et qui bénéficie de leur concentration entre les mains du président de la République, convergeait avec l'agenda des Américains soucieux de ne diriger que de l'arrière (« *leading from behind* ») puis de limiter leurs interventions aux frappes anti-terroristes.

Mais cette proposition française ne saurait masquer celle de l'Italie avec laquelle elle ne coïncide pas, ni sur les priorités, ni sur les méthodes de l'ancienne puissance coloniale pour laquelle le maintien d'une influence en Libye est une affaire de prestige national et qui a l'avantage de connaître parfaitement bien le terrain et les différents acteurs.

L'Italie a toujours exprimé ses réserves sur l'intervention militaire de 2011 en mesurant sans doute mieux les conséquences possibles et au premier chef, la réactivation de la voie des migrations en Méditerranée centrale qu'elle avait réussi à contenir au prix d'accords bilatéraux avec Kadhafi, à l'époque.

La réouverture massive de cette voie à partir de 2014 l'a conduite à s'impliquer davantage, condamnée qu'elle était par l'application des accords de Dublin et l'absence de solidarité européenne en matière de relocalisations, tout en regrettant de ne pas bénéficier d'un soutien européen aussi fort que celui octroyé à d'autres pays. Elle a donc négocié seule avec les acteurs libyens, gouvernementaux ou non afin de diminuer la pression sur ses côtes. Elle y a réussi mais non sans critique au regard du droit humanitaire et des rapports de forces entre milices. De même veille-t-elle à tout ce qui peut conforter, ou à l'inverse fragiliser, ce dispositif patiemment mis en place de façon pragmatique. Impliquée qu'elle était en Tripolitaine, principal point d'embarquement des migrants, ses interlocuteurs étaient à l'Ouest alors que du côté français, la priorité anti-terroriste penchait plutôt en 2014 vers ceux qui étaient en mesure d'agir militairement c'est-à-dire, à l'Est, l'ANL du maréchal Haftar.

L'Italie est effectivement encline à mettre des moyens sur le tarissement des flux migratoires, y compris dans des mécanismes européens comme le Fonds fiduciaire d'urgence et à les mobiliser sur ce dossier. La France qui estime prendre une part importante de la lutte contre le terrorisme en soutenant seule l'opération Barkhane, y contribue nettement moins, source de critiques également.

De beaux exemples de priorités et de temporalités différentes et d'actions peu concertées pour certains entre la France et l'Italie.

L'échange de propos acides lors du refus par l'Italie d'ouvrir ses ports à l'*Aquarius* a cristallisé les passions et les ressentiments accumulés. Paradoxalement, car la pression migratoire a diminué en Méditerranée centrale, il en va aujourd'hui de l'unité de l'Europe et de sa capacité à répondre à une inquiétude très forte des populations qui se manifeste par une poussée électorale des partis populistes et nationalistes et dont les réponses politiques à venir permettront, peut-être, de juger plus objectivement les actions engagées par l'Italie avant les dernières élections.

Ceci distrait évidemment de la question essentielle de la stabilisation de la Libye qui demeure la clef d'une solution pérenne à ces deux préoccupations majeures et à laquelle il importe que les Européens contribuent de façon coordonnée et sans équivoque. Peut-être ne faut-il pas considérer que parce qu'un partenaire est européen, il épouse sans délibération la voix de la France et réciproquement, et que la discussion est souvent nécessaire à la bonne décision, sous réserve, naturellement, de ne pas empêcher toute prise de décision. Comme quoi, la Libye s'est invitée depuis plusieurs années au cœur des grands clivages géopolitiques.

L'apaisement des tensions en Libye, la moindre interférence des partenaires privilégiés des deux camps et la remise en avant de l'actualité de l'immigration, permettront peut-être de catalyser les actions et les incitations pour pousser la mise en œuvre de la feuille de route du RSSGNU dont j'ai dit le consensus dont il bénéficie encore aujourd'hui. Il y a peut-être là une opportunité de temps dont il faut profiter. Encore faut-il qu'il ait une communauté de vue et une volonté commune des nombreux membres de la communauté internationale impliquée dans la résolution de cette crise. Et pour conclure, je citerai un adage que nous a rapporté l'ambassadeur du Tchad : « Quand à la naissance il y a trop d'accoucheuses, on casse la tête du bébé ».

M. Cédric Perrin, co-président du groupe de travail. – Au terme de ces exposés et avant de répondre à vos questions, je voudrais esquisser en guise de conclusion quelques leçons et quelques recommandations.

Devant la complexité de la situation, il est indispensable de se poser la question avant toute intervention, de notre connaissance du terrain et des populations, de nos capacités à gérer l'après-crise, de nos moyens et méthodes, car dans des environnements aussi complexes les solutions ne peuvent être plaquées. Elles s'inventent au fil du temps et dans un temps nécessairement long.

Il importe dès lors d'en tenir compte et de veiller en priorité à l'abaissement du niveau des tensions, ce qui suppose la capacité d'éviter la prolifération des armes et également d'inviter les membres de la communauté internationale à ne pas jouer les forces les unes contre les autres. Ce qui a été réussi en Tunisie de façon encore fragile devrait être un modèle. Soit dit en passant, ce pays mériterait d'être soutenu davantage.

Enfin, les membres de l'Union européenne doivent s'efforcer d'agir de conserve et de se coordonner davantage au niveau stratégique.

Nous n'avons pas d'autre choix aujourd'hui que d'accompagner le travail du RSSGNU. C'est un travail difficile.

Il faut donc éviter l'enlisement du processus politique en aiguillonnant régulièrement de façon parfois un peu vive des acteurs peu enclins à quitter un statu quo qui les avantage en termes de pouvoirs et de capacités de rétribution, et ne pas le précipiter au risque d'emballer les tensions. Pour cela il faut à la fois faire monter les incitations de la base, celle d'un peuple fatigué d'une transition qui s'éternise et l'appauvrit, et appliquer une pression de la communauté internationale par conviction, incitation, et au besoin sanctions à l'égard de ceux qui entravent ce processus. Pour cela, la communauté internationale doit s'exprimer de façon cohérente et concertée. Elle devrait explorer plus avant les circuits financiers qui permettent à certains d'utiliser leurs positions pour s'adonner à divers trafics et fraudes et appliquer en tant que de besoin des sanctions à leur endroit.

Il faut en effet insister sur ces aspects économiques et financiers, car ils sont la clef du problème libyen et peut-être de sa solution. Derrière les enjeux de pouvoir, il y a des enjeux financiers. Nous sommes face à une économie de la prédation dans laquelle une oligarchie de 1500 personnes utilise ses positions et profite largement du système pour capter l'essentiel des richesses, s'enrichir et investir à l'étranger - certains d'ailleurs y vivent la majeure partie de l'année -, alors que la population est dans le besoin. Évidemment, les bénéficiaires de ce système n'ont aucun intérêt au rétablissement de l'État en Libye et freinent la réalisation du consensus nécessaire. Il serait important que la communauté internationale se saisisse de cette question et trouve les moyens d'entraver voire de sanctionner ces pratiques.

Enfin, il faut arriver à conduire ce processus tout en luttant contre l'implantation de groupes terroristes et en réduisant les flux de migrants. La situation a été relativement bien maîtrisée sur le premier point, puisque les deux camps ont combattu les groupes terroristes et que les opérations menées par les puissances étrangères alliées ont été suffisamment précises pour éviter de faire dérapier la situation et aviver les tensions entre les deux camps. Sur le second point, il faudra à la fois renforcer ce qui peut davantage impliquer les autorités libyennes dans le contrôle des frontières terrestres et maritimes, tout en veillant au sort de ceux qui seront, de fait, retenus en Libye, pour à la fois permettre la réinstallation de ceux qui sont éligibles à la protection internationale au titre du droit d'asile et le retour assisté des autres, et revoir les mécanismes internes à l'Union européenne en matière de réinstallations dont on a vu qu'ils n'étaient sans doute pas à la hauteur de la crise. Cela devrait être rendu plus facile par la réduction des flux d'ores et déjà observée depuis le second semestre de 2017. Même si l'actualité quotidienne nous montre que le ressenti est autre que ce que les chiffres nous montrent.

Tous ces dossiers interfèrent avec la solution à la crise libyenne, ce qui en complexifie plus encore l'issue et rend encore plus nécessaire la cohésion de la communauté internationale.

Enfin sur toutes ses questions, il faut être réaliste et se garder de chercher la perfection. Il est impossible de répondre à toutes les exigences en termes de probité, de droits, et d'exigences démocratiques. Vouloir tout, tout de suite et tout en même temps, en urgence, est la certitude d'échouer. Il faut accepter des compromis, inclure le plus grand nombre d'acteurs, procéder par étape et réduire progressivement les souffrances, c'est le meilleur moyen d'avancer. Ne pas confondre vitesse et précipitation. La patience opiniâtre peut être aussi une stratégie gagnante. Il faut aborder cette question sans en faire un enjeu de communication.

M. Christian Cambon, président. – Merci aux rapporteurs pour ce rapport très complet sur un sujet complexe à propos d'un pays où il n'est pas facile de se rendre.

M. Ladislav Poniowski. – Je tiens à vous faire part de mon scepticisme au sujet du nombre de migrants qui quittent la Libye pour rejoindre l'Italie. Selon les évaluations, le flux aurait baissé de plus de 70 % durant les cinq premiers mois de l'année 2018. Or, l'immigration illégale est incontrôlable et invérifiable. Comment savoir où l'on en est vraiment ?

M. Yannick Vaugrenard. – Le groupe d'amitié France-Libye suit depuis plusieurs années la question libyenne et confirme la complexité de la situation. Je partage les conclusions des rapporteurs.

Il faut une forme d'unité et de cohérence de la communauté internationale. La rencontre de mai 2018 à Paris et de la Celle-Saint-Cloud en juillet 2017 sont à différencier sur ce point. L'ensemble de la communauté internationale était représentée à Paris, ce qui ne fut pas le cas en juillet 2017. La cohérence et l'unité sont indispensables, notamment pour soutenir le représentant spécial Ghassan Salamé, dont l'action est à saluer.

Il faut refuser le statu quo intérieur dont la captation des ressources est un déterminant essentiel. Plusieurs enquêtes d'opinion ont été réalisées : si les élections se déroulaient aujourd'hui, aucun des principaux responsables libyens ne ferait plus de 10 %. Ils n'ont donc aucun intérêt à ce que le processus électoral se réalise.

Ensuite, il y a deux raisons pour que la France et la communauté internationale soutiennent le processus : la Libye est devenue un foyer important du terrorisme international et la question migratoire est centrale. Le XXI^e siècle sera le siècle des migrations, pour des raisons démographiques notamment, mais pas seulement. L'ensemble des pays voisins de la Libye connaissent une très forte pression démographique ; or, les jeunes n'ont pas de perspectives, ce qui les conduit à vouloir quitter leur pays. Il est donc indispensable de prendre en considération ce phénomène au plan européen mais aussi au plan international : on assiste peut-être une diminution de la pression migratoire, mais il faudra prendre en compte la pression économique à venir sur les pays occidentaux liée à l'aspiration de ces jeunes au départ. Il s'agit d'un sujet complexe sans solution idéale, ce qui suppose de la modestie et de l'humilité. Il excède la question libyenne.

M. Jean-Paul Émorine. – Comment la communauté internationale peut-elle pénétrer dans les eaux territoriales pour empêcher l'utilisation des bateaux qui permettent aux migrants de traverser ?

M. Pascal Allizard. – Je connais bien ce sujet en tant que représentant spécial pour les affaires méditerranéennes à l'assemblée parlementaire de l'OSCE ; nos constats sont partagés. Concernant les évaluations du nombre de migrants, ils ne sont pas décomptés à l'unité près, mais il y a des mesures précises qui témoignent d'une baisse des flux sur les différentes routes. Les chiffres restent cependant élevés. Dans les Balkans par exemple, nous sommes passés de 6 000 passages par jour à 1 500, ce qui reste significatif sur une année.

La question de la pénétration de Sophia dans les eaux territoriales libyennes a été maintes fois posée. Le Conseil de sécurité des Nations unies ne veut pas donner son feu vert à une telle opération du fait de la pression de puissances régionales ou étrangères (comme la Russie). La formation des gardes-côtes par les marines françaises et italiennes a été un élément de réponse à cette difficulté. Cette coopération se développe et donne des résultats.

La dimension financière de la question migratoire est un point important. Un bateau coûte entre 20 000 et 30 000 euros et peut rapporter entre 500 000 et 600 000 euros. Au plus fort de la crise, le secteur pétrolier était sinistré et le trafic de migrants rapportait davantage que le pétrole.

S'agissant de Frontex, son budget et ses effectifs ont triplé entre 2015 et 2017 et vont de nouveau tripler d'ici 2020.

Concernant la Tunisie, les flux repartent et concernent principalement des jeunes Tunisiens qui cherchent à quitter le pays. Par ailleurs, Malte joue un rôle dangereux,

notamment en vendant des passeports à de riches Libyens leur permettant de s'implanter sur son territoire.

Quel est votre avis sur la grande zone tribale au sud de la Libye ? C'est une question déterminante, elle est le terrain de jeu de la Turquie qui entretient des réseaux de Frères musulmans pour continuer à déstabiliser l'Égypte.

M. Alain Cazabonne. – Comment les migrants parviennent-ils à payer les prix demandés par les passeurs quand on connaît l'état de dénuement dans lequel ils se trouvent ? Comment font-ils pour disposer de ressources suffisantes pour entreprendre de tels voyages ?

M. Olivier Cadic. – Est-il envisageable que Frontex rémunère en partie les gardes-côtes libyens, pour élever leurs niveaux de salaires et qu'ils ne soient plus des cibles pour la corruption ?

M. Rachel Mazuir, co-président du groupe de travail. – Les migrants quittant leur pays d'origine ne sont pas les plus démunis. Mais quand ils arrivent en Libye, en général, ils n'ont plus rien car ils ont dû payer des passeurs tout au long de la route. Alors ils doivent travailler comme des esclaves pour envisager de repartir et aussi pour financer le voyage de leur famille vers l'Europe.

Le paradoxe libyen est que, malgré l'urgence, il faut avancer doucement. La Libye est un caillou dans la chaussure de l'Europe. L'un d'entre vous a dit que compte tenu de la complexité de la situation, la communauté internationale devrait être davantage solidaire. Je trouve pour ma part qu'elle l'est.

M. Cédric Perrin, co-président du groupe de travail. – Le nombre d'entrées irrégulières aux différentes frontières extérieures européennes est établi par l'agence Frontex. S'il est possible que certaines entrées ne soient pas prises en compte – notamment le volume d'immigration irrégulière lié au maintien en Europe d'étrangers dont le titre de séjour a expiré –, les chiffres dont nous disposons traduisent une nette tendance à la baisse du nombre de migrants arrivés ces derniers mois en Europe via la Libye, notamment depuis l'action volontariste du gouvernement italien.

Concernant la rencontre de La Celle-Saint-Cloud, les autorités italiennes ont été effectivement déçues de ne pas y être conviées et d'apprendre l'événement par la presse. Pour celle de Paris, le 29 mai dernier, l'Italie n'a pas pu prendre une part active à son organisation dans la mesure où le nouveau gouvernement italien n'était pas encore constitué, ce qui n'a pas été bien ressenti dans la presse et dans l'opinion publique.

L'opération EUNAVFOR-MED Sophia est un échec. Il aurait fallu intervenir il y a trois ans. À l'époque, nous avons auditionné l'amiral Bléjean, son commandant-adjoint, et j'avais fait valoir que, faute de passer aux phases 2 et 3 (consistant à intervenir dans les eaux territoriales libyennes et au sol), l'opération se résumait à une vaste entreprise de transport de migrants. Mais il fallait l'accord du gouvernement libyen, ce qui était impossible à obtenir puisque la Libye était un État failli. Aujourd'hui, les autorités libyennes refusent toujours cette éventualité et l'intervention sur le sol libyen semble une idée complètement abandonnée.

M. Jean-Pierre Vial, membre du groupe de travail. – La politique italienne en mer Méditerranée centrale est de pur bon sens. Compte tenu du blocage de l'opération EUNAVFOR-MED Sophia, l'action adoptée par l'Italie était le seul moyen d'avancer.

Dans le sud, il fut un temps où l'on pensait que le Maréchal Haftar progressait en négociant avec les tribus. Or, une tribu ne se vend ni ne s'achète, mais loue ses services. La situation dans le sud va être fonction de l'évolution politique dans le pays. Si elle se stabilise, les tribus se rangeront et feront le choix d'activités plus licites ; dans le cas inverse, elles continueront leurs affaires en se louant au plus offrant. Le sud est plus un indicateur qu'autre chose.

M. Christian Cambon, Président. – Je vous remercie pour ce travail et vos interventions.

À l'issue de ce débat, la commission a adopté le rapport des rapporteurs et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Mercredi 11 juillet 2018

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

La réunion est ouverte à 10 h 50.

Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement fédéral autrichien relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière – Examen du rapport et du texte de la commission

M. René Danesi, rapporteur. – La France et l'Autriche sont actuellement liées par un accord signé en 1962 qui permet, sous certaines conditions de preuves et de délais, le renvoi mutuel de leurs ressortissants ayant fait l'objet d'une mesure d'éloignement, ou de citoyens d'États tiers ayant séjourné sur le territoire de l'autre partie.

La création de l'espace Schengen a cependant rendu obsolète cet accord et justifié l'adoption, en 2007, d'un nouvel instrument bilatéral aux stipulations actualisées. Il est complété par un protocole, signé sept ans plus tard, qui le rend conforme au droit européen ; en effet, aux termes de l'accord de 2007, les « ressortissants d'un pays tiers » désignent – je cite – « toute personne possédant une nationalité autre que celle des parties contractantes ». Or, le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pose, d'une part, le principe de la citoyenneté de l'Union en distinguant les « ressortissants de pays tiers » et les « ressortissants d'un État membre », et précise, d'autre part, le droit de libre circulation et de séjour assorti à la qualité de citoyen européen.

Par conséquent, les textes que nous examinons ce matin ne font que moderniser des dispositions déjà existantes afin, notamment, de les rendre conformes au cadre juridique en vigueur.

Comme je l'indiquais précédemment, ces textes ont été signés par les gouvernements français et autrichien en avril 2007 ; il convient donc d'examiner cet accord « technique » sans tenir compte du contexte politique actuel. Je souligne à cet égard que l'Autriche a ratifié cet accord il y a trois ans déjà ! On peut d'ailleurs, une nouvelle fois, déplorer le délai de ratification particulièrement long de certains accords internationaux par la partie française.

À ce jour, la France a signé une cinquantaine d'accords de réadmission, dont près d'une vingtaine avec des États membres de l'Union européenne comme l'Allemagne, l'Espagne, le Portugal ou encore la Suède.

Ce nouvel accord couvre plusieurs cas de figure.

Premièrement, il oblige chaque partie à réadmettre ses propres ressortissants qui se trouveraient en situation irrégulière sur le territoire de l'autre partie. Concrètement, cela concernerait les demandes adressées par la France et visant des ressortissants autrichiens ayant fait l'objet d'une mesure d'éloignement, et réciproquement. En l'occurrence, il peut s'agir de peines d'interdiction de séjour prononcées en complément de peines criminelles ou correctionnelles, ou de mesures d'expulsion justifiées par des motifs sérieux tenant à l'ordre ou à la sécurité publics. Ces cas sont toutefois très marginaux puisqu'au cours des trois dernières années, seulement sept Autrichiens ont fait l'objet d'une demande de réadmission pour l'un de ces motifs.

Deuxièmement, l'accord oblige les parties à réadmettre des ressortissants de pays tiers – c'est-à-dire des citoyens de pays n'appartenant pas à l'espace Schengen – lorsqu'ils ont séjourné ou transité par leur territoire avant d'aller sur le territoire de l'autre partie. Ce cas de figure constitue une dérogation à la directive européenne dite « retour » adoptée en 2008, mais que celle-ci autorise dans la mesure où l'accord examiné aujourd'hui lui est antérieur. Pour mémoire, cette directive prévoit la possibilité de reconduire une personne en situation irrégulière dans son pays d'origine, ce qui nécessite au préalable d'en faire accepter le principe par ledit pays. Depuis 2015, la France a saisi l'Autriche d'une quarantaine de demandes de réadmission en moyenne chaque année ; elles concernent principalement des ressortissants afghans, algériens, kosovars et pakistanais, ainsi que deux à trois Autrichiens. Ce nombre n'a pas vocation à évoluer de manière significative au cours des prochaines années.

L'accord prévoit un dernier cas de figure : celui du transit via la France ou l'Autriche, aussi bien par voie terrestre qu'à l'occasion d'une escale aérienne, d'une personne en cours d'éloignement vers un pays tiers décidé par notre pays ou par l'Autriche.

Parallèlement, l'accord comporte un certain nombre d'exceptions à l'obligation de réadmission. Ainsi, ses stipulations ne s'appliqueront pas :

- aux ressortissants d'États tiers ou aux apatrides titulaires d'un titre de séjour ou d'une autorisation de séjour provisoire en cours de validité, délivrés par un autre pays de l'espace Schengen ;

- aux personnes auxquelles la partie requérante a reconnu le statut de réfugié ou celui d'apatride ;

- ou aux demandeurs d'asile, eu égard au « Règlement Dublin III » qui permet déjà leur transfert dans l'État membre responsable de leur demande d'asile – à savoir le pays dans lequel ils ont été préalablement enregistrés, ou dans lequel ils possèdent des attaches familiales.

Pour conclure, les stipulations de ce nouvel accord franco-autrichien sont similaires à celles des accords de même nature conclus ces dernières années, et très encadrées par le droit européen. Elles fixent notamment, de manière précise, les règles procédurales qui

régissent la réadmission de personnes en situation irrégulière, mais aussi les garanties de droit relatives à l'établissement de l'état-civil et de la nationalité des personnes concernées, à la protection des données à caractère personnel échangées dans le cadre des procédures de réadmission et aux prérogatives des éventuelles escortes policières.

Il s'agit donc d'un texte à la portée limitée, qui vise principalement à actualiser un accord très ancien pour le mettre en conformité avec le droit européen.

En conséquence, pour l'ensemble des raisons que je viens d'exposer, je préconise l'adoption de ce projet de loi.

La partie autrichienne a déjà fait état de l'achèvement de ses procédures internes. S'agissant de la partie française, après son adoption par l'Assemblée nationale en mai dernier, l'adoption de ce projet de loi par le Sénat constitue l'ultime étape avant la ratification de l'accord et de ses protocoles d'application et de révision, puis leur entrée en vigueur.

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

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je vous remercie, cher collègue, pour ce rapport très précis. Au regard, d'une part, du changement politique intervenu il y a quelques mois en Autriche – pays qui assure, depuis le 1er juillet dernier, la présidence de l'Union européenne –, et d'autre part, de l'importance de la question migratoire – dont nous avons d'ailleurs débattu pendant plusieurs jours dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à l'immigration, le droit d'asile et l'intégration –, il me semblerait nécessaire de saisir cette occasion pour avoir un débat en séance publique sur le sort réservé aux migrants sur le continent européen. Un retour à la procédure normale permettrait alors aux différents groupes de s'exprimer sur ce sujet.

M. Christian Cambon, président. – Le règlement du Sénat prévoit qu'un président de groupe peut en effet demander, jusqu'au mardi 17 juillet à 15 heures, le retour à la procédure normale. En revanche, je souligne l'objet restreint de cette convention par rapport à la problématique d'ensemble que vous soulevez.

M. René Danesi, rapporteur. – Comme vous l'avez compris, cet accord n'obéit pas à l'agenda politique de l'actuel chancelier. Pour connaître ses intentions sur le sujet migratoire, je vous renvoie au programme électoral des deux partis qui composent la coalition au pouvoir en Autriche, ainsi qu'aux propositions formulées par ce pays en sa qualité de présidente de l'Union européenne. Il convient donc de s'abstraire de l'actualité politique pour examiner cet accord qui est conforme au droit européen, même si l'Autriche semble vouloir faire évoluer ce cadre juridique. Je ne vois aucune objection à avoir un débat sur cette question, à condition toutefois de bien préciser qu'il est sans lien direct avec l'accord que je viens de vous présenter.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Lors d'une précédente session parlementaire, le retour à la procédure normale avait été demandé pour une toute autre convention internationale, et cela nous avait permis d'avoir des échanges plus larges, sans remettre en cause la qualité et le contenu du rapport. En l'espèce, il serait utile d'avoir un débat politique sur la présidence autrichienne, et d'évoquer les changements politiques intervenus récemment dans ce pays ainsi qu'en Italie.

M. Christian Cambon, président. – La gestion européenne de la crise migratoire est un enjeu majeur qui mérite que nous y consacrons un débat, mais à une date plus appropriée. Je vais me rapprocher du président de la commission des affaires européennes pour en envisager ensemble les modalités. L'examen de ce projet de loi me paraît être un sujet plus étroit. Néanmoins, le règlement prévoit que le retour à la procédure normale peut être sollicité par tout président de groupe et sa demande est de droit : il appartient aux groupes de décider.

M. Pierre Laurent. – Monsieur le président, mon avis est partagé quant à votre proposition. J'entends votre volonté de distinguer les choses ; pourtant elles se rejoignent... L'Autriche joue un rôle important dans la crise actuelle – qui tend d'ailleurs à s'installer –, et les évolutions politiques qu'elle a connues ces derniers mois pourraient aggraver cette situation. Par ailleurs, cet État préside depuis peu l'Union européenne. Il y a quelques jours, la commission des affaires européennes, dont je suis membre, a auditionné l'ambassadeur d'Autriche en France qui a confirmé l'existence d'une note confidentielle rédigée à l'initiative de son pays, dont le contenu, révélé par la presse, est extrêmement inquiétant : il est ainsi proposé de ne plus traiter de demande d'asile sur le sol européen, et de les externaliser vers des pays tiers. En conséquence, l'examen de cet accord et le contexte politique actuel sont à mes yeux liés. L'actualisation des stipulations de l'accord pour le conformer au droit européen n'améliorerait pas la situation puisqu'un nombre croissant d'États membres ne respectent pas le droit en vigueur. Le groupe politique auquel j'appartiens réfléchit également à une demande de retour à la procédure normale car la situation mérite un débat durant la présidence autrichienne, sans préjudice d'un utile travail de fond que pourrait mener notre commission à la rentrée.

M. Christian Cambon, président. – La pratique montre qu'en cas de retour à la procédure normale, le gouvernement reporte parfois le débat car sa tenue nécessite la disponibilité du ministre à la date indiquée. Pour ma part, je ne souhaite pas éluder la question de la crise migratoire que je considère comme très importante. Nous venons d'ailleurs d'adopter un rapport sur la situation en Libye, traitant des filières migratoires. C'est la raison pour laquelle je propose un débat de fond à l'automne, alors que l'Autriche sera toujours présidente de l'Union européenne, ce qui permettrait tant aux groupes politiques qu'à notre commission d'avoir des échanges de qualité.

M. Yannick Vaugrenard. – Je voudrais remercier le rapporteur pour la qualité de son exposé et m'étonner à mon tour du délai de ratification de cet accord, dans un contexte politique qui évolue très rapidement. J'ai été député européen de 2004 à 2009, période durant laquelle la situation en Autriche présentait des risques de dérive. Depuis, notre capacité de réaction s'est affaiblie, aussi bien en France qu'en Europe. Il y a une quinzaine d'années, des sanctions étaient envisagées à l'encontre des États gouvernés par l'extrême-droite. Aujourd'hui, nous assistons à une banalisation de la situation politique observée dans plusieurs pays européens. Je pense qu'il faut saisir toutes les occasions pour exprimer aussi bien notre inquiétude qu'une forme de résistance, sans quoi l'Union européenne se délitérait et « insulterait » les raisons ayant présidé à sa construction. Il faudra également discuter, à l'échelle européenne, des mesures de rétorsion qui pourraient être décidées à l'égard de l'Autriche pour éviter que la situation ne se propage au sein de l'Union européenne.

M. Robert del Picchia. – Je partage la proposition du président Cambon : un débat avec le ministre serait utile pour nous éclairer sur le contexte politique autrichien. En 2007, la situation était beaucoup plus grave qu'aujourd'hui puisque le parti d'extrême-droite dirigé par Jörg Haider composait, avec le parti chrétien-démocrate-conservateur, la coalition

au pouvoir ; ce parti a aujourd'hui disparu. Par ailleurs, l'Autriche est le pays qui, proportionnellement à la taille de sa population, a accueilli le plus d'immigrés en Europe, et dans de bonnes conditions. La nouvelle coalition au pouvoir souhaite limiter l'immigration dans leur pays. Si un débat était organisé, nous pourrions le préparer en auditionnant Pascal Teixeira da Silva, signataire pour la partie française du protocole portant révision de l'accord, et aujourd'hui ambassadeur de France des migrations.

M. Christian Cambon, président. – Un tel débat m'apparaît en effet nécessaire. Le sort de l'Aquarius et de ses occupants nous a d'ailleurs rappelé la gravité de ces enjeux, qui a fait naître quelques tensions entre la France et l'Italie alors que nos rapports étaient jusqu'à présent confiants et amicaux. Notre commission a donc raison de se saisir de cette question et de vouloir en débattre, mais cela nécessite de la profondeur.

M. Ladislas Poniowski. – Ce serait une erreur que d'expédier un débat aussi important et de le programmer pendant la session extraordinaire de juillet. Les débats en séance publique sont-ils la meilleure formule étant donné que les sénateurs n'ont pas l'occasion d'échanger entre eux ? Les réunions de commission s'y prêtent davantage puisqu'elles donnent l'opportunité à chaque sénateur de s'exprimer. Cet été, les événements risquent d'évoluer et les États pourraient prendre position sur le sujet migratoire dans sa globalité. Par conséquent, je me rallie à la proposition du président Cambon d'organiser un débat à la rentrée au sein de notre commission, et éventuellement de programmer des auditions complémentaires.

M. André Vallini. – Je pense au contraire qu'un débat en séance publique aurait un impact plus important. La proposition d'Hélène Conway-Mouret est heureuse, et je me réjouis de la tonalité des échanges que nous avons ce matin. Sans faire d'anachronisme, il a été reproché, à juste titre, à la classe politique française de fermer les yeux sur la situation politique en Allemagne et en Italie dans les années 1920 et 1930. La France a aujourd'hui un rôle à jouer dans la prise de conscience européenne, même si ces pays sont des démocraties et que leurs peuples peuvent s'exprimer librement. Un débat au sein du Sénat de la République française, ou l'adoption d'une résolution, peuvent avoir une importance car les petits ruisseaux font les grandes rivières. Toutefois, avoir ce débat au mois de juillet à la faveur de l'examen de cet accord ne me paraît pas judicieux ; je me rallie donc à la proposition du président Cambon.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Il ne faut pas oublier que les ministres autrichiens de l'intérieur et des affaires étrangères en exercice sont d'extrême-droite. Je pense qu'il y a deux temps : celui du travail en commission permettant l'expression de chacun, et le temps politique ; or, il s'agit d'un sujet hautement politique ! C'est la raison pour laquelle un débat dans l'hémicycle serait le bienvenu car il nous permettrait, d'une part, de connaître la position de notre gouvernement sur les propositions autrichiennes, et d'autre part, de débattre des conclusions du Conseil européen du 28 juin dernier. Je pense que la tenue de ce débat est urgente car attendu par l'opinion publique ; il est donc préférable de ne pas attendre l'automne pour l'avoir.

M. Christian Cambon, président. – Je ne suis pas certain que le gouvernement maintienne la date du 19 juillet pour examiner ce texte. En outre, contrairement à d'autres commissions, nous sollicitons peu de débats en séance publique : une demande de débat à la rentrée devrait donc pouvoir être satisfaite.

M. Jean-Marie Bockel. – La montée des populismes exige une réponse d'un autre ordre. Les déclarations des différents États de l'Union européenne, dont le nôtre, sont parfois mal comprises par nos concitoyens qui sont alors séduits par des discours simplistes et populistes. Nous pourrions donc imaginer la constitution d'un groupe de travail conjoint avec la commission des affaires européennes, chargé d'établir des propositions à l'échelle européenne. La situation est certes prégnante, mais elle exige une réponse humaine, efficace, qui ne soit pas précipitée et tenant compte des enjeux à venir, notamment pour le continent africain.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Pouvons-nous avoir l'assurance que ce débat aura lieu dès la rentrée ?

M. Christian Cambon, président. – Je ne peux m'y engager, mais je relaierai cette demande de notre commission auprès du président du Sénat en la signalant comme prioritaire. En outre, je prendrai l'attache du président de la commission des affaires européennes afin que nous puissions vous proposer le format le plus pertinent pour traiter de ce sujet à la fois humanitaire et politique.

M. Jean-Marc Todeschini. – Notre collègue Hélène Conway-Mouret souhaiterait surtout que le gouvernement vienne s'exprimer sur cette question. Si nous mettons en place un groupe de travail, le débat avec le ministre n'aura pas lieu dans des délais brefs.

Mme Gisèle Jourda. – Au sein de la commission des affaires européennes, nous traitons aussi de la question migratoire. Si un travail conjoint peut parfois présenter un intérêt, il faut néanmoins tenir compte des compétences de chacune de nos commissions.

M. Christian Cambon, président. – Ce point sera discuté avec le président Bizet.

M. Pierre Laurent. – Le gouvernement français s'est exprimé en donnant quitus à l'accord catastrophique issu du dernier Conseil européen, sans même solliciter l'avis du parlement. Il ne faut donc pas tarder à avoir ce débat politique avec le ministre. Cela ne nous empêchera pas de mener, en parallèle, un travail de fond pour aboutir à des propositions qui nécessiteront, au préalable, d'en débattre longuement au sein de notre commission.

M. Christian Cambon, président. – Nos analyses se rejoignent. Il ne nous reste qu'à trouver le format le plus adapté pour aborder cette question.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté le rapport et le projet de loi précité, les sénateurs du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE) s'abstenant.

Audition de Mme Marie-Christine Saragosse, présidente-directrice générale de France Médias-Monde

M. Christian Cambon, président. – Je suis heureux et honoré d'accueillir Mme Marie-Christine Saragosse, Présidente, directrice-générale de France Médias-Monde, l'opérateur de la politique audiovisuelle extérieure de la France. Mme Saragosse a un brillant cursus : elle fut directrice de la gestion de RFI, puis elle travailla en cabinet ministériel, celui de Mme Tasca, elle fut sous-directrice des opérations audiovisuelles au ministère des affaires

étrangères, puis directrice-générale et vice-présidente de TV5 et enfin PDG de France Médias-Monde (FMM), ce qui fait d'elle une spécialiste incontestée de l'audiovisuel extérieur.

Comme nous le faisons régulièrement, nous avons souhaité faire le point avec vous, Madame, sur un certain nombre de questions et d'abord sur l'importance de l'audiovisuel et du numérique dans la politique d'influence des États. Nous disposons de FMM mais sa diffusion est malheureusement contrainte pour des raisons budgétaires. Je vous ai rendu visite et j'ai vu combien votre rayonnement est inversement proportionnel au peu de moyens dont vous disposez. J'invite mes collègues à vous rendre visite pour constater *de visu* mes dires.

Si France 24 a pu sauvegarder sa diffusion en espagnol en Amérique latine, c'est au sacrifice de sa diffusion aux États-Unis, le Gouvernement n'ayant pas suivi notre recommandation de maintenir votre dotation en 2018, choix budgétaire qui nous a semblé aberrant.

Parallèlement, vos concurrents font des efforts considérables pour asseoir et développer leurs positions : je pense à *Russia Today* qui a ouvert sa diffusion en France et mène une politique extrêmement active, pour ne pas dire agressive, sur les réseaux sociaux, à la Chine qui a investi 6,6 milliards de dollars en 10 ans pour développer ses médias extérieurs, à la Turquie, aux pays arabes. Même des organisations non gouvernementales, voire terroristes, développent des politiques d'influence performante sur les réseaux sociaux. Voyez la politique menée par Daech...

Nous sommes entrés dans une ère de confrontations informationnelles. Où en est la France dans ce nouvel espace de confrontation ? Disposez-vous des moyens nécessaires pour tenir votre rang à défaut de reprendre l'offensive ?

J'en viens à la réforme de l'audiovisuel public. Le gouvernement a lancé un vaste chantier qui implique toutes les sociétés et principalement les mastodontes que sont France télévisions et Radio France, pour réaliser des économies et dégager des synergies. France Médias Monde, dans cet ensemble, est une petite structure. Vous savez notre inquiétude mais aussi notre vigilance à l'égard de tout ce qui nous apparaîtrait comme un affaiblissement ou une dilution de notre opérateur d'influence à l'international. Nos collègues voyagent beaucoup de par le monde et se rendent compte de l'influence, et parfois de la perte d'influence, de la France dans certains pays.

Quelle est la vision stratégique pour la politique audiovisuelle extérieure et son vecteur dans cette réforme ?

Enfin, FMM est devenue l'actionnaire unique de Canal France International, le vecteur de l'expertise et de la coopération internationale dans le domaine de la communication audiovisuel et multimédia.

Dans une approche globale, il faut accompagner les coopérations économiques voire militaires, les coopérations dans le domaine des institutions et de la mise en place de l'État de droit. C'est une autre façon de faire prévaloir nos valeurs face à d'autres influences.

Disposez-vous là encore des moyens de vos ambitions ? Bénéficiez-vous des crédits d'aide public au développement pour financer une partie de vos activités ?

Sur tous ces points, nous avons besoin de votre éclairage avant d'ouvrir le débat avec nos collègues.

Mme Marie-Christine Saragosse, présidente-directrice générale de France Médias-Monde. – Je suis très heureuse de pouvoir m'exprimer devant vous.

Je vais vous présenter le bilan des avancées de FMM en 2017 et vous parler des grands enjeux dans ce contexte que je qualifierais de guerre froide mondiale des médias.

FMM est un outil de rayonnement de la France efficient. Peu de pays sont dotés d'un audiovisuel international qui soit mondial et multilingues. Mis à part l'Allemagne et le Qatar, qui ne sont pas membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, tous les autres pays dotés d'un audiovisuel international le sont, qu'il s'agisse de la France, des États-Unis, du Royaume-Uni, mais aussi de la Chine ou de la Russie.

La France n'a pas à rougir de son statut audiovisuel international : elle tient son rang tant quantitativement qu'éthiquement. Je reviendrai ensuite sur le contexte de guerre froide des médias.

Pour la deuxième année d'exécution de notre contrat d'objectif et de moyens (COM), FMM a enregistré de nouveaux records d'audience tant dans le linéaire, c'est-à-dire les médias classiques, que dans l'univers du numérique. Chaque semaine, nous avons compté 150 millions d'utilisateurs en linéaire ou en numérique. Notre groupe émet en quinze langues, dont quatre à la télévision et à la radio : le français, l'anglais, l'arabe et l'espagnol. Dans les onze autres langues, il y a une majorité de langues africaines.

Notre audience a cru de 11 % par rapport à 2016 et de 20 % sur les deux dernières années. Les médias français sont donc attendus dans le monde. Ces 150 millions se répartissent à plus de 107 millions de téléspectateurs et auditeurs en linéaire mesurés dans seulement un tiers des pays de diffusion, et à près de 43 millions d'utilisateurs sur les environnements numériques, soit une augmentation de plus de 30 %.

Il faut également tenir compte de communautés sociales en forte croissance : nous comptons 62 millions d'abonnés sur Facebook et Twitter et 46 millions de vidéos sont visionnées chaque mois sur Internet.

Ces résultats ont été rendus possibles grâce à la poursuite de la stratégie de développement de FMM. En septembre dernier, nous avons lancé France 24 en espagnol, depuis Bogota, puis nous sommes allés en Argentine et au Mexique où nous avons eu un incroyable accueil : cela fait du bien de voir que la France est attendue et aimée. Quand on propose des ponts alors que d'autres construisent des murs, on est porté en triomphe. Dès que nous y avons lancé France 24, nous avons doublé le nombre de foyers recevant cette chaîne. Nous nous approchons désormais de 8 millions de foyers. Nous ne diffusons que six heures en espagnol et il nous faudrait passer à dix, pour poursuivre la dynamique et contrer nos concurrents qui émettent 24 heures sur 24.

Nous avons poursuivi notre alliance avec Franceinfo, avec de nouvelles chroniques, notamment européennes, avec l'élargissement de 30 minutes de la reprise du signal en direct la nuit, des reprises en direct en journée d'éditions spéciales internationales, par exemple lors du transfert de l'ambassade des États-Unis à Jérusalem.

Nous participons à tous les chantiers de coopération avec les autres sociétés de l'audiovisuel public, comme lors du lancement de l'onglet « Vrai ou Fake » pour lutter contre les fausses informations et favoriser l'éducation aux médias ou encore le lancement début juillet de l'appel à projets autour des nouvelles écritures. Nous travaillons aussi à une offre culturelle pour la rentrée et nous luttons contre les cybers attaques. Ces chantiers de coopérations ne sont néanmoins pas notre cœur de métier.

Nous menons une stratégie numérique offensive pour les trois médias du groupe : en mars 2017, nous avons lancé un site InfoMigrants, en français, en anglais et en arabe. Ce site est financé par la Commission européenne et il est en lien avec la *Deutsche Welle* et l'ANSA italienne. La Commission nous a demandé d'ajouter deux langues afghanes et elle a reconduit les financements pour 2018 et 2019.

Au 31 décembre 2017, nous comptons 355 millions de foyers pour France 24, soit une croissance de 7 % par rapport à 2016. Sur les six premiers mois de cette année, nous avons franchi la barre des 363 millions de foyers. Partout, la demande de France est réelle. Je rentre du Vietnam où l'on m'a demandé d'ajouter France 24 en français aux cotés de France 24 en anglais. Nous avons accru les diffusions de la TNT en Afrique anglophone. Au Nigéria, nous sommes en négociation pour distribuer France 24 en anglais. Comme la concurrence, nous sommes passés en HD en Europe et en Asie. Nous avons ouvert une fréquence à Gaza pour couvrir l'ensemble des territoires palestiniens et nous avons doublé nos radios partenaires, aujourd'hui au nombre de 1 500, que nous ne sommes malheureusement pas capables de mesurer, alors qu'elles reprennent de larges tranches des programmes de RFI et de MCD.

Comparé aux budgets de *Deutsche Welle* (327 millions d'euros), de BBG (750 millions d'euros), de BBC (525 millions d'euros), celui de FMM est plus modeste avec 258 millions. Notre coût unitaire contact est le plus faible, avec 1,7 euro annuel pour un contact hebdomadaire, contre 2,1 euros pour les Allemands et 2,7 euros pour les Américains.

Au-delà de ces chiffres, nous portons un message singulier. Ainsi, notre information est équilibrée, vérifiée, honnête, indépendante, libre. C'est une vraie denrée de luxe dans certaines zones et elle permet de faire progresser la paix grâce au dialogue et à la déradicalisation de l'information. C'est particulièrement vrai dans la bande sahélienne, dans l'est de la RDC et dans le monde arabe. Notre information est considérée comme non partisane.

Nous sommes présents sur les cinq continents : nos auditeurs entendent parler français ou, dans leur langue d'origine, de la France et de la francophonie. Nous sommes en lien étroit avec TV5 Monde. Nous participons activement à la mise en œuvre du plan en faveur de la langue française annoncé par le président de la République le 20 mars.

FMM est également engagé auprès des jeunes générations. Certains bassins d'audience comptent pour plus de 50 % les moins de 25 ans. En Afrique, 70% des téléspectateurs de France 24 et 60% des auditeurs de RFI ont moins de 40 ans. Au Maghreb, ces chiffres sont respectivement de 55% et de 65%.

Nous agissons en faveur de la jeune génération connectée avec RFI Savoirs, RFI Musique, RFI Challenge Afrique, Mondoblog. Nous sommes aussi mobilisés pour l'éducation aux médias et la lutte contre les fausses informations.

Nous promouvons la culture face à la montée des modes de pensée radicaux et sectaires. La France est assimilée à la notion de culture. Nos médias font de la culture un marqueur : RFI est un média d'éducation populaire : elle parle à tous mais pas de n'importe quoi. Nous sommes également un acteur au service du développement durable et de la coopération internationale. Avec l'arrivée de CFI, cette dimension est renforcée et permet de lutter pour les droits humains en particulier pour l'égalité entre les hommes et les femmes et l'éducation des filles. Nous nous engageons auprès des populations vulnérables, comme les migrants, et nos émissions santé sont écoutées dans toute l'Afrique.

Nous sommes un acteur européen très engagé et nous travaillons beaucoup avec la *Deutsche Welle* : InfoMigrants a ainsi ouvert la voie à une coopération inédite.

FMM est enfin un acteur de rayonnement économique et culturel de la France dans des zones plus éloignées géographiquement telles que les Amériques et l'Asie. RFI couvre également le sport, ce qui est particulièrement d'actualité en ce moment.

Nous sommes donc reconnus et nous tenons notre rang, mais nous sommes dans un contexte de rupture, cette guerre froide des médias dont je vous ai parlé dans mon propos introductif. Pour y faire face, nous devons aller de l'avant mais, malheureusement, les contraintes budgétaires s'imposent à nous.

Divers pays se montrent très agressifs à notre égard et à l'encontre des valeurs que nous portons. *Russia Today* émet en anglais, en espagnol et, désormais, en français, afin de viser l'Afrique et de contrer France 24 sur ce continent. Le CSA a mis en demeure cette chaîne à cause d'un reportage et nous avons été immédiatement menacés d'être interdits de diffusion en Russie. Nous ne sommes donc pas chez les Bisounours.

La Chine, quant à elle, a investi 6,6 milliards de dollars en moins de dix ans pour développer son audiovisuel extérieur. L'émission *Voice of China* « planifie des opérations de promotion des intérêts chinois, lutte contre les fausses nouvelles, combat le fantasme de la menace chinoise et lutte contre l'hégémonie des médias occidentaux ».

La Chine a ouvert un centre de production de 2 800 m² à Londres, accompagné du recrutement de 350 journalistes pour porter le message éditorial jusqu'au cœur de l'Europe

Aux États Unis, le BBG, malgré le slogan *America first*, voit l'ensemble de ses missions confirmées, avec quatre projets majeures : renforcement de la chaîne en russe, lancement d'une chaîne de télévision en anglais (sous la marque VOA) pour l'Afrique, lancement d'une offre équivalente à celle d'InfoMigrants, déploiement de fréquences FM pour VOA Afrique en français.

Une loi a été promulguée par l'administration Trump sur les « médias agents de l'étranger ». Nous sommes sous la menace d'être ainsi qualifiés. YouTube a qualifié les chaînes internationales de chaînes gouvernementales ou de chaînes publiques, ce qui est notre cas puisque nous sommes financés par la redevance.

Le Royaume-Uni a consenti un effort supplémentaire sans précédent depuis la Seconde guerre mondiale, avec un cumul de 289 millions de livres sterling entre 2016 et 2020, grâce notamment à l'aide publique au développement. Les Britanniques placent la BBC à la croisée des politiques d'influence et de rayonnement du Royaume-Uni, de sécurité nationale et d'aide publique au développement.

Concernant l'Allemagne, j'ai eu la chance d'être invitée par la Chancelière pour les 65 ans de la *Deutsche Welle* : elle a dit que nous portons les valeurs démocratiques européennes et l'idéal européen. Dans son discours, elle a ajouté que « nous voyons tous à quel point une telle voix est nécessaire à une époque où nous sommes confrontés aux falsifications d'une manière que nous n'aurions jamais pu imaginer. L'Allemagne renforce avec constance et régularité les ressources publiques de la DW ». Le budget 2018 de la DW s'établit ainsi à 327 millions d'euros et, pour 2019, le gouvernement allemand prévoit un budget global de 350 millions, hors 3Sat, à comparer au budget global de 335 millions prévu en 2018 pour tout l'audiovisuel extérieur français (FMM et TV5 Monde).

Par manque de temps, je vous épargne les médias arabophones.

Dans ce contexte de guerre mondiale de l'information, il faut plutôt essayer d'aller de l'avant. Selon moi, l'Afrique est prioritaire car c'est là où se joue l'avenir du monde. Les langues africaines doivent retenir toute notre attention, notamment le haoussa, le swahili et le mandingue, mais nous devons aussi développer de nouvelles langues stratégiques au premier rang desquels le peul, qui pour l'instant nourrit le sentiment antifrçais dans la bande sahélienne, alors que cette langue est parlée par 40 millions d'Africains.

Nous devons également africaniser le signal de France 24 destiné à ce continent. Nos programmes doivent être plus en rapport avec les attentes des téléspectateurs. Nous devons tenir notre rang de première chaîne internationale d'information en Afrique francophone. Nous devons également augmenter les émissions d'apprentissage du français à partir des langues africaines. Puisque la démographie va plus vite que le système scolaire, il nous faut permettre aux habitants d'apprendre gratuitement notre langue, en lien étroit avec TV5.

L'accélération de la transformation numérique, déjà largement engagée à FMM, doit se poursuivre à destination des jeunes africains. Il faut offrir du tutorat pour les jeunes entreprises africaines. Nous devons passer à 10 heures de diffusion en espagnol pour France 24. Il serait dommage de ne pas saisir la main tendue par l'Amérique du Sud.

RFI émet une heure et demie en russe par jour. Pourquoi ne pas accroître l'offre numérique dans cette langue ? Notre rédaction turque a été fermée en 2010 : ne faudrait-il pas parler turc à la société civile et surtout aux jeunes ? Notre rédaction en Roumanie est en plein développement : il faudrait que vous les interrogiez car ce que ces journalistes constatent au quotidien fait froid dans le dos.

La guerre de l'information actuelle ne peut se contenter d'un *statu quo*, mais nous avons aussi conscience de la situation budgétaire. Sans doute faut-il s'interroger sur la place et les priorités de l'APD. Si nous devons encore faire des économies, cela se traduirait par un rétrécissement de nos missions. Ce n'est pas du chantage, mais une réalité. Notre pays porte des valeurs universelles et ces valeurs ne peuvent être que mondiales.

M. Christian Cambon, président. – Merci pour ce bilan. Avec peu, vous faites beaucoup, en France et à l'étranger.

Mme Marie-Christine Saragosse. – Ceux qui travaillent pour nous à l'étranger sont souvent très engagés, et ce sont souvent les plus grands défenseurs des valeurs universelles que nous portons. Ils méritent un sacré coup de chapeau.

M. Christian Cambon, président. – Nous essayerons de vous rendre visite à la rentrée.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Félicitation pour ce bilan positif mais qui repose néanmoins sur votre engagement combatif. Vous faites beaucoup avec peu. Vous connaissez l'attachement des Français de l'étranger à vos réseaux.

J'étais dubitative sur les émissions dans d'autres langues mais j'ai bien compris que pour être entendu, mieux vallait parler la même langue.

Quelles seraient les conséquences de nouvelles coupes budgétaires ? Seriez-vous obligée de réduire les effectifs, surtout si vous voulez diffuser dans de nouvelles langues ?

Est-ce un handicap de ne pas avoir de ministre chargé de la francophonie ?

M. Olivier Cigolotti. – France 24, RFI et MCD sont principalement financés par la redevance, ce qui est paradoxal puisque ces médias sont peu diffusés sur notre territoire. Comment mieux les faire connaître de nos concitoyens ? Une diffusion plus large vous permettrait sans doute de bénéficier davantage de recettes publicitaires.

Enfin, BBC world obtient des crédits budgétaires au titre de l'aide au développement : pourquoi pas FMM ?

M. Ronan Le Gleut. – Merci pour votre exposé et votre action déterminée. Je voudrais saluer le court intérim à la présidence de FMM du doyen, Francis Huss, conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger.

Les Français établis hors de France souhaitent avoir accès aux programmes de FMM, mais aussi aux chaînes nationales. Or, le géo-blocage est une réalité : le *streaming* n'est pas possible dans certains pays. Beaucoup de Français à l'étranger ou de francophones ont recours au *virtual private network* (VPN) pour contourner ces blocages. Pourrions-nous organiser une table ronde entre FMM, TV5, France télévision pour y mettre un terme ?

M. Jean-Pierre Vial. – J'ai bien noté votre suggestion concernant l'aide publique au développement.

Quelle est l'audience de France 24 et de RFI en Europe ? Alors que les populismes gagnent du terrain, ne faudrait-il pas faire un effort ?

N'aurions-nous pas intérêt à diffuser en arabe en France et en Europe afin de répandre notre culture et de combattre la radicalisation ?

M. Robert del Picchia. – Dans certains pays africains, les journalistes de RFI sont critiqués.

Les émissions en direction des immigrés ne les incitent-elles pas à venir en France ?

M. Ladislas Poniatowski. – Vous nous avez dit que 65 millions de personnes vous suivaient sur Facebook et Twitter. Êtes-vous équipés pour répondre aux questions qui vous sont posées ?

Mme Marie-Christine Saragosse. – Étant donné que nous sommes en pleine discussion sur la lettre de cadrage, je ne dirai rien qui puisse justifier une diminution de mon budget. Nous sommes une entreprise de main d'œuvre : nous produisons ce que nous diffusons. Nous ne pouvons demander à un journaliste arabophone de faire sa chronique en haoussa. Nos contraintes font que la masse salariale de FMM est importante (55 % des charges) et mon conseil d'administration m'a même dit qu'il fallait investir à nouveau dans les structures. En outre, la masse salariale augmente inexorablement du fait des avancements à l'ancienneté. Si le budget n'augmente pas, je serais bien obligée de réduire certaines charges.

En 2017, nous avons eu l'autorisation de prélever sur le fonds de roulement pour financer un plan de départs non remplacés. Je n'en dirai pas plus car je suis loyale à l'égard de ma tutelle et nous sommes en pleine négociation pour le budget 2019.

Je n'ai pas de vague à l'âme concernant l'absence de ministre de la francophonie : le Gouvernement et le président de la République défendent la francophonie, ce qui me suffit amplement.

BBC world est également financé par la redevance. En outre, la diplomatie française étant financée par les impôts, je ne vois donc pas de problème à ce FMM perçoive une part de redevance. En revanche, la présence de nos médias internationaux sur le territoire national se pose : France 24 dispose d'une fréquence TNT à Paris et est diffusée nationalement sur le câble, sur le satellite et, la nuit, sur FranceInfo. RFI est diffusée à Paris depuis de nombreuses années et à Lille depuis le 19 juin. Lyon et Strasbourg devraient prochainement recevoir cette radio. Enfin, RFI pourrait effectivement diffuser en arabe dans divers quartiers ciblés où les jeunes ne vont pas forcément à l'école.

Francis Huss a été formidable et adoré.

Vous avez proposé une table ronde pour réunir tous les acteurs. Les programmes étant des sommes de droits, nous pouvons diffuser partout dans le monde les informations que nous produisons. TV5 est une chaîne mondiale avec des droits libérés et régionalisés, ce qui lui permet de diffuser des films récents aux États-Unis, contrairement à la France. Les étrangers qui regardent nos programmes souhaitent disposer du regard français sur les informations internationales et locales, et pas nécessairement sur les faits divers qui se déroulent en France. L'essentiel des émissions de France Télévision se trouve sur TV5. Notre mission est de dire quelle est la vision française sur les divers enjeux géostratégiques. Cela dit, je participerai à une table ronde si vous l'organisez.

Notre couverture est satisfaisante : nous sommes sur divers satellites de distribution. MCD diffusé en arabe est ainsi disponible sur satellite. En revanche, je pense comme vous, monsieur Vial, qu'il conviendrait de diffuser MCD dans divers quartiers et nous pourrions nouer des partenariats avec Radio France Maghreb. Le DAB+ permettrait d'y parvenir à moindre coût.

Le site InfoMigrants a pour but de lutter contre la désinformation et la manipulation des passeurs qui organisent le trafic d'êtres humains. Nous disons la vérité et nous fournissons des clés de compréhension sur nos sociétés. Il ne s'agit ni d'un site incitatif, ni d'un site repoussoir pour éviter toute migration. Nous nous contentons de dire la vérité qui est souvent dissuasive. Nous sommes d'ailleurs évalués par une université britannique.

Nos 62 millions d'abonnés viennent sur les pages que nous éditons et lisent nos tweets. Nous devons réguler les commentaires, dont 7 % environ sont haineux, voire orduriers. Nous désamorçons les prises de position intolérable.

Enfin, je serais ravie de vous accueillir à Issy-les-Moulineaux : nous appelons nos bureaux la Tour de Babel puisqu'ils regroupent 66 nationalités et 15 langues.

M. Christian Cambon, président. – Mes collègues pourraient comparer le bilan que vous venez de nous présenter aux faibles moyens dont vous disposez. Il faut le voir pour le croire ! N'hésitez pas si les arbitrages budgétaires étaient plus compliqués que prévus à nous prévenir car nous sommes convaincus que votre action contribue au rayonnement international de la France.

Mme Marie-Christine Saragosse. – Le Gouvernement, dont notre tutelle, en est également convaincu, mais il est confronté à des arbitrages nécessairement douloureux.

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](#).

Projet de loi de finances pour 2019 - Désignation des rapporteurs pour avis

M. Christian Cambon, président. – Mes chers collègues, comme chaque année, nous devons désigner nos rapporteurs budgétaires pour avis.

La liste des rapporteurs pour avis désignés l'an dernier pour l'examen du projet de loi de finances 2018 vous a été distribuée.

Je vous propose, comme c'est l'habitude, de les reconduire pour l'examen du projet de loi de finances 2019. Et je les remercie pour leur investissement car ils auront comme chaque année fort à faire en octobre et novembre.

Il n'y a pas d'opposition ?

Sont ainsi désignés :

Désignation des rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2019

Rapports	Majorité	Opposition
Mission Action extérieure de l'Etat <i>Programme 105 - Action de la France en Europe et dans le monde</i>	M. Ladislav Poniatowski <i>(Les Républicains)</i>	M. Bernard Cazeau <i>(LaREM)</i>
<i>Programme 185 - Diplomatie culturelle et d'influence</i>	M. Robert del Picchia <i>(Les Républicains)</i>	M. André Vallini <i>(SOCR)</i>
<i>Programme 151 - Français à l'étranger et affaires consulaires</i>	M. Jean-Pierre Grand <i>(Les Républicains)</i>	M. Rachid Temal <i>(SOCR)</i>
Mission Aide publique au développement <i>Programme 110 – Aide économique et financière au développement et</i> <i>Programme 209 – Solidarité à l'égard des pays en développement</i>	M. Jean-Pierre Vial <i>(Les Républicains)</i>	Mme Marie-Françoise Perol-Dumont <i>(SOCR)</i>

Mission Défense <i>Programme 144 - Environnement et prospective de la politique de défense</i>	M. Pascal Allizard (<i>Les Républicains</i>)	M. Michel Boutant (<i>SOCR</i>)
<i>Programme 178 - Préparation et emploi des forces</i>	M. Jean-Marie Bockel (<i>UC</i>)	Mme Christine Prunaud (<i>CRCE</i>)
<i>Programme 212 - Soutien de la politique de défense</i>	M. Joël Guerriau (<i>Les Indépendants – République et Territoires</i>)	M. Gilbert Roger (<i>SOCR</i>)
<i>Programme 146 - Equipement des forces et Programme 402 - Excellence technologique des industries de défense</i>	M. Cédric Perrin (<i>Les Républicains</i>)	Mme Hélène Conway-Mouret (<i>SOCR</i>)
Mission Direction de l'action du Gouvernement <i>Programme 129 - Coordination du travail gouvernemental (Cyber ; SGDSN)</i>	M. Olivier Cadic (<i>UC</i>)	M. Rachel Mazuir (<i>SOCR</i>)
Mission Compte de concours financier : avances à l'audiovisuel public <i>Programme 844 - France Médias Monde et Programme 847 – TV5 Monde</i>	Mme Joëlle Garriaud-Maylam (<i>Les Républicains</i>)	M. Raymond Vall (<i>RDSE</i>)
Mission Sécurités <i>Programme 152 - Gendarmerie nationale</i>	M. Philippe Paul (<i>Les Républicains</i>)	M. Yannick Vaugrenard (<i>SOCR</i>)

Adoption des actes de la réunion conjointe du 5 avril 2018 avec le Conseil de la Fédération de Russie

M. Christian Cambon, président. – Nous avons désormais rassemblé les comptes rendus de notre réunion conjointe du 5 avril 2018 avec le Conseil de la Fédération de Russie consacrée à l'examen du rapport conjoint relatif au rétablissement de la confiance entre la France et la Russie par le dialogue parlementaire. Je vous propose d'en publier les actes sous forme d'un rapport d'information. Y a-t-il des oppositions ? Je n'en vois pas. Il en est ainsi décidé.

Nomination de rapporteurs

La commission nomme rapporteurs :

- M. Olivier Cadic sur le projet de loi n° 645 (2017-2018) autorisant l'adhésion au protocole contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions, additionnel à la Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée, adopté à New York le 31 mai 2001 ;

- M. Jean-Noël Guérini sur le projet de loi n° 615 (2017-2018) autorisant l'approbation du protocole entre le Gouvernement de la République française et le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine portant sur l'application de l'accord du 18 septembre 2007

entre la Communauté européenne et la Bosnie-Herzégovine concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier.

Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldavie relatif à l'emploi salarié des conjoints des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre, de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Bénin relatif à l'emploi salarié des personnes à charge des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre, de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie relatif à l'exercice d'une activité rémunérée des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le conseil des ministres de la République d'Albanie relatif à l'emploi salarié des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre – Examen du rapport et du texte de la commission

Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure. – Monsieur le Président, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui un projet de loi autorisant l'approbation de quatre accords relatifs à l'emploi rémunéré des personnes à charge des agents de missions officielles, signés respectivement avec la Moldavie, le Bénin, la Serbie et l'Albanie, en 2016, après des négociations entamées à l'initiative de la France et de la Moldavie fin 2014.

Ces quatre accords viennent compléter une série de cinq accords analogues que je vous ai présentés en janvier dernier. Comme les précédents, ils s'inscrivent dans la politique du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), lancée par Laurent Fabius en 2015 avec son projet du « Ministère du XXI^e siècle », qui vise notamment à adapter le cadre d'expatriation des personnels des ambassades et des consulats. Favoriser la mobilité de ces personnels nécessite entre autres de mettre en place un cadre facilitant l'accès des membres de leurs familles au marché du travail du pays d'accueil. Compte tenu des évolutions sociologiques, les séjours à l'étranger apparaissent désormais plus comme une source de contraintes que comme une expérience enrichissante. Dans ce contexte, la possibilité pour le conjoint ou le partenaire pacsé d'exercer une activité professionnelle rémunérée au sein d'une structure française ou dans une entreprise privée locale, filiale française ou non est aujourd'hui un élément déterminant dans la décision d'expatriation. D'ailleurs, le nombre de conjoints d'agents souhaitant exercer une activité professionnelle ne cesse de croître, en parallèle de la féminisation du ministère – 52 % des agents du ministère sont des femmes et il y a actuellement 47 femmes ambassadrices sur 177, soit 26 %.

Quels sont les obstacles rencontrés ? Le travail rémunéré n'est pas interdit par les conventions de Vienne de 1961 pour les ambassades et de 1963 pour les consulats mais il fait perdre le bénéfice d'une grande partie du statut protecteur spécifique qu'elles accordent aux conjoints ou aux personnes à charge des agents d'ambassade et de consulats, en prévoyant notamment la levée des immunités de juridiction. En outre, les législations nationales sur le travail des étrangers lient en général l'autorisation de travailler des étrangers à la possession de titres de séjour particuliers et le titre spécial de séjour des personnes à charge des agents

des missions officielles n'en fait le plus souvent pas partie. C'est le cas du code de l'entrée et du séjour des étrangers français.

Pour contourner ces obstacles, le Quai d'Orsay s'est lancé dans la conclusion d'un nombre toujours plus grand d'accords bilatéraux levant la restriction d'accès à une activité salariée prévue par les droits nationaux, tout en permettant aux intéressés de conserver le titre de séjour spécial que leur confère leur statut diplomatique. Ces personnes conservent ainsi les privilèges et immunités octroyés par les conventions de Vienne, en dehors du cadre de l'exercice d'une activité professionnelle. Actuellement les conjoints d'agents diplomatiques et consulaires en poste à l'étranger peuvent accéder au marché du travail dans une soixantaine de pays, sans avoir à renoncer intégralement à la spécificité de leur statut. Il y a ainsi les 31 pays de l'Espace économique et européen et la Suisse, où il y a un libre accès au marché du travail, 14 pays avec lesquels un accord bilatéral a été signé et 17 pays avec lesquels la France a échangé des notes verbales. Il s'agit prioritairement de pays de l'OCDE qui peuvent offrir des conditions d'emploi comparables à celles prévalant en France. D'une manière générale, ces dispositifs bilatéraux profitent davantage aux conjoints d'agents français qu'à ceux de l'autre Etat.

Ces quatre accords au contenu très similaires sont bâtis sur le modèle d'un accord type utilisé depuis 2009. S'agissant des personnes à charge, l'accord avec la Moldavie s'applique aux seuls conjoints tandis que les autres accords visent plus largement les personnes à charge ou les membres de famille à charge, ce qui englobe les enfants célibataires âgés de moins de 21 ans qui vivent à la charge et au foyer de leurs parents ainsi que les enfants célibataires qui vivent à la charge de leurs parents et qui présentent un handicap. Tous ces accords acceptent que pour la Partie française, la notion de conjoint englobe les conjoints mariés et les partenaires pacsés de même sexe ou de sexe différent disposant d'un titre de séjour spécial délivré par le MEAE.

Ces accords détaillent la procédure applicable pour solliciter l'autorisation d'occuper un emploi dans l'Etat d'accueil, principalement l'envoi de la demande, au nom de l'intéressé, par l'ambassade concernée, au Protocole du ministère des affaires étrangères de l'Etat accréditaire, accompagnée d'informations et de pièces justificatives.

Plus concrètement, sans parler du réseau français où il peut y avoir des opportunités, ces personnes pourront trouver des activités professionnelles dans le secteur privé en Moldavie, en Serbie et en Albanie, sous réserve d'avoir des connaissances linguistiques suffisantes. En Serbie, elles se trouveront toutefois en compétition avec des personnels bien formés et bon marché. Au Bénin, les opportunités professionnelles sont appelées à croître de façon significative avec les réformes importantes engagées depuis deux ans par le Gouvernement. De grandes entreprises françaises attendent l'attribution de marchés importants et une petite centaine de PME françaises s'y sont déjà implantées dans la perspective du démarrage de grands chantiers.

Ces accords prévoient que les immunités de juridiction civiles, administratives ou d'exécution ne s'appliquent pas dans le cadre de l'exercice de l'activité rémunérée. En revanche, l'immunité de juridiction pénale continue de s'appliquer dans le cas d'une action commise lors de l'activité professionnelle mais peut être levée par l'Etat d'envoi à la demande de l'Etat d'accueil, s'il s'agit de délits graves dans les accords avec l'Albanie et le Bénin ou après vérification que cela ne va pas à l'encontre des intérêts nationaux dans les accords avec la Moldavie et la Serbie.

Ces accords précisent que les bénéficiaires sont soumis à la législation de l'Etat accréditaire en matière d'imposition et de sécurité sociale dans le cadre de leur activité professionnelle. À l'exception de l'accord avec la Moldavie, ces instruments prévoient que les privilèges douaniers cessent à compter de la date d'obtention de l'autorisation de travailler et que les intéressés ont la possibilité de transférer leurs revenus conformément à la législation de l'Etat accréditaire sur le travail des étrangers.

Enfin, ces accords – sauf celui avec la Moldavie – encadrent également la possibilité de solliciter une autorisation de travail pour un emploi non salarié. Les demandes sont alors examinées au cas par cas au regard des dispositions législatives de l'Etat accréditaire.

En conclusion, je recommande l'adoption de ce projet de loi. Ces quatre accords répondent à une forte attente des agents des missions officielles et de leurs familles. Ils clarifient le statut des personnes à charge qui souhaitent exercer une activité professionnelle rémunérée – au total, une cinquantaine de conjoints d'agents français serait concernée – et simplifient également leurs démarches administratives dans l'Etat d'accueil. À ce jour, la Serbie et l'Albanie ont fait connaître à la partie française l'accomplissement de leurs procédures internes de ratification tandis que le Bénin a fait savoir qu'aucune procédure particulière préalable à l'entrée en vigueur de l'accord n'était nécessaire dans son droit interne.

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

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

La réunion est close à 12 h 50.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mardi 10 juillet 2018

- Présidence de M. René-Paul Savary, vice-président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel - Examen des amendements de séance

M. René-Paul Savary, président. – Nous examinons ce matin les amendements sur le texte de la commission sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Je vous informe que 714 amendements ont été déposés.

Les rapporteurs en ont identifié cinq comme irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution, car ils n'ont aucun lien direct ou indirect avec le texte du projet de loi déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale. Je rappelle que l'article 45 est applicable aussi bien aux parlementaires qu'au Gouvernement. Il s'agit des amendements n^{os} 482, 478, 191, 395 et 715.

Je vous propose aussi de transmettre à M. le Président du Sénat, en vue de l'application de l'irrecevabilité prévue par l'article 41 de la Constitution, 19 amendements qui ne relèvent pas du domaine de la loi ou qui n'ont pas de portée normative. Il s'agit des amendements n^{os} 329, 439, 161, 122, 583, 12, 13, 701, 307, 131, 330, 585, 596, 597, 548, 62, 89, 415 et 447.

La commission des finances a pour sa part déclaré irrecevables 57 amendements en application de l'article 40 de la Constitution. Le Président du Sénat a récemment appelé les commissions à effectuer un contrôle strict de ces différentes irrecevabilités.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DES RAPPORTEURS

Article 1^{er}

L'amendement de précision ASOC.17 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination ASOC.48, l'amendement rédactionnel ASOC.49 et l'amendement de précision ASOC.47.

Article 3

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'article 3 supprime pour l'avenir la possibilité pour les organismes gérant le congé individuel de formation (CIF) de délivrer le conseil en évolution professionnelle (CEP). L'Assemblée nationale a prévu que, jusqu'à ce qu'un opérateur régional soit désigné, les organismes paritaires régionaux, c'est-à-dire les Fongecif, pourront continuer à délivrer le CEP. L'amendement ASOC.18 élargit cette mission transitoire aux organismes paritaires nationaux, les Opacif.

L'amendement ASOC.18 est adopté.

Article 4

Les amendements de coordination ASOC.50 et ASOC.51 sont adoptés.

Article 5

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Afin de garantir la qualité des formations financées par des fonds publics, les organismes de formation devront être certifiés par un organisme accrédité par le Comité français d'accréditation (Cofrac). Afin que cette obligation nouvelle ne crée pas de difficulté, l'amendement ASOC.15 prévoit que les organismes certificateurs en cours d'accréditation pourront également certifier des organismes de formation.

L'amendement ASOC.15 est adopté. L'amendement rédactionnel ASOC.52 est adopté, ainsi que l'amendement de précision ASOC.53.

Article 6

L'amendement de coordination ASOC.54 est adopté.

Article 8

Les amendements rédactionnels ASOC.22 et ASOC.23 sont adoptés.

Article 11

L'amendement de clarification ASOC.24 est adopté.

Article 17

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement ASOC.21 précise la liste des établissements habilités à percevoir une partie du solde de la taxe d'apprentissage. Il serait en effet curieux que des établissements à but lucratif bénéficient de fonds issus d'une imposition de nature fiscale.

M. Martin Lévrier. – Les écoles d'ingénieurs, les écoles de commerce sont-elles des écoles à but lucratif ou à but non lucratif ?

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Il ne s'agit ici que des établissements du second degré.

M. Martin Lévrier. – Certains établissements scolaires sous contrats avec l'État peuvent avoir la forme juridique d'une société anonyme.

L'amendement ASOC.21 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination ASOC.46.

Article 18

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement ASOC.19 supprime des dispositions relatives à la contribution à la formation professionnelle des employeurs agricoles et des entreprises de travail temporaire qui étaient prévues dans le texte initial et qui ne sont plus nécessaires du fait de la réécriture par l'Assemblée nationale de l'article 17.

L'amendement ASOC.19 est adopté, ainsi que l'amendement de précision ASOC.14.

Article 19

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement ASOC.20 est un amendement de précision.

M. Yves Daudigny. – Je croyais qu'il fallait bannir des textes législatifs l'adverbe « notamment »...

L'amendement de précision ASOC.20 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel ASOC.13 et l'amendement de coordination ASOC.16

Article 22

L'amendement rédactionnel ASOC.25 est adopté.

Article 25

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement ASOC.26 vise à permettre une entrée en vigueur dès la promulgation de la loi des dispositions de l'article 8 *ter* afin de faciliter l'accès à l'apprentissage des mineurs qui seront amenés à effectuer, dans le cadre de leur formation, des périodes d'emploi ou de stage dans des débits de boissons sans être affectés au service du bar. C'est le cas par exemple des jeunes qui seront strictement affectés à la réception ou au service des chambres dans le cadre de leur formation pratique.

L'amendement ASOC.26 est adopté.

Article 27

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement ASOC.41 corrige une erreur de référence.

L'amendement ASOC.41 est adopté.

Article 28

L'amendement de coordination ASOC.56 est adopté.

Article 29 bis

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement ASOC.30 conserve la logique initiale de l'expérimentation des CDD multi-remplacements introduite à l'Assemblée nationale, qui vise à permettre la conclusion d'un contrat unique pour remplacer plusieurs salariés et éviter la conclusion de plusieurs CDD successifs, tout en lui apportant plusieurs modifications tenant compte des amendements proposés par les sénatrices et les sénateurs sur ce sujet.

L'amendement ASOC.30 est adopté.

Article 30

L'amendement de coordination ASOC.31 est adopté.

Article 34

L'amendement de simplification rédactionnelle ASOC.32 est adopté.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement ASOC.33 précise qu'il revient au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport d'évaluation de l'expérimentation avant le 1er mars 2021.

L'amendement ASOC.33 est adopté.

Article 36

L'amendement de coordination ASOC.42 est adopté.

Article 61

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement ASOC.11 abroge une disposition prévoyant la remise d'un rapport par les organisations liées par une convention de branche sur les écarts de rémunération entre femmes et hommes. Ce rapport n'a plus lieu d'être en raison de la nouvelle obligation qu'il leur est faite d'établir un bilan annuel de leurs actions en faveur de l'égalité professionnelle.

L'amendement ASOC.11 est adopté ainsi que l'amendement de coordination ASOC.12.

Article 67

L'amendement de précision juridique ASOC.40 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

M. Michel Forissier, rapporteur. – La commission est bien entendu défavorable à la motion n° 202 tendant à opposer la question préalable. La commission a débattu de ce texte, l'a amendé et l'a adopté.

La commission émet un avis défavorable à la motion tendant à opposer la question préalable n° 202.

Article 1^{er}

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement n° 203 car la commission ne souhaite pas la suppression de l'article 1^{er}.

Mme Laurence Cohen. – Je ne m'exprimerai pas davantage en commission dans la mesure où nous aurons le débat en séance. La rapporteure défend la ligne de la commission ; le groupe CRCE a une autre position.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 203.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Avis défavorable à l’amendement n° 324 rectifié : la commission a décidé de ne pas s’opposer à la monétisation du compte personnel de formation (CPF).

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 324 rectifié.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Les amendements identiques n°s 58, 83 rectifié et 352 prévoient que c’est l’opérateur de compétences qui prend en charge les frais de formation lorsque l’employeur abonde le CPF de son salarié. Avis défavorable. Ces amendements introduisent une complexification par rapport au projet de loi.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 58, 83 rectifié et 352.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Les amendements identiques n°s 59, 84 rectifié et 351 maintiennent la possibilité d’un abondement du CPF des salariés par la branche professionnelle. Avis défavorable : ces trois amendements ne simplifient pas le système. En outre, les branches ne sont pas des personnalités morales qui disposeraient de fonds.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 59, 84 rectifié et 351.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Je vous propose de demander l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 1 rectifié qui prévoit un abondement du CPF par un Service départemental d’incendie et de secours (SDIS), une commune ou un EPCI. En effet, cet amendement est en partie satisfait car les communes sont déjà visées, tandis que les SDIS ne peuvent pas être considérés comme les employeurs de pompiers volontaires.

La commission demande l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 1 rectifié.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L’amendement n° 158, qui propose de rendre éligibles au Compte de formation professionnelle les actions de préparation d’une formation, a déjà été repoussé en commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 158 rectifié.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Avis défavorable aux amendements n°s 689 et 177. Il n’est pas souhaitable que toutes les certifications de branche soient éligibles au CPF.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 689 et 177.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Les amendements 2 rectifié et 611 concernent l’éligibilité des formations de sapeurs-pompiers volontaires (SPV) au compte personnel de formation. J’y suis favorable mais j’aimerais demander l’avis du Gouvernement sur son amendement n°611.

Mme Élisabeth Doineau. – Ces amendements s’inspirent du rapport récent de la Mission pour la relance du volontariat.

M. René-Paul Savary, président. – Dans la mesure où l'adoption de l'un de ces amendements entraînerait le rejet de l'autre, je propose de donner un avis favorable au n° 2 rectifié et un avis défavorable à l'amendement du Gouvernement.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 2 rectifié et un avis défavorable à l'amendement n° 611.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Les amendements identiques n°s 180 et 690 rendent éligibles au CPF les parcours de formations qualifiants reconnus par les commissions paritaires nationales de l'emploi des branches professionnelles. Avis défavorable. Notre commission ne souhaite pas élargir le champ des formations éligibles au CPF.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 180 et 690.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Avis défavorable à l'amendement n° 325 qui maintient l'article L. 6323-7 relatif à la formation des personnes sorties sans qualification du système scolaire.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 325.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Les amendements n°s 700 et 268 permettent à tout salarié d'abonder son compte personnel de formation par le versement des droits acquis dans son compte épargne temps. Ces amendements me semblent intéressants. Toutefois, les modalités d'application concrètes nécessiteraient d'être prises par décret. Je propose de demander l'avis du Gouvernement afin qu'il nous indique comment il compterait mettre en œuvre une telle mesure.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 700 et 268.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 642 rappelle la nécessité du consentement du salarié pour mobiliser son CPF, y compris en cas d'accord d'entreprise portant sur l'abondement par l'employeur. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 642.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Les amendements identiques n°s 60 et 350 prévoient la prise en charge des frais de formation par l'opérateur de compétences en cas d'abondement du CPF par l'employeur. Cela complexifierait le circuit de financement du CPF. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 60 et 350.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 332 prévoit la revalorisation annuelle, et non triennale, des droits acquis au titre du CPF. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 332.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 136 réduit le montant de l'abondement correctif que l'employeur doit verser sur le CPF de son salarié lorsque celui-ci n'a pas bénéficié d'actions de formation pendant six ans. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 136.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Les amendements identiques n^{os} 245 et 667 rendent opposables les demandes d'autorisation d'absence pour bénéficier d'un bilan de compétences. Nous avons adopté un amendement similaire s'agissant des formations permettant d'acquérir le socle de connaissances et de compétences. Les bilans de compétences étant des actions moins longues, il me semble plus facile de les organiser hors temps de travail. Je vous propose de demander son avis au Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} 245 et 667.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 141 rectifié, déjà repoussé par la commission, impose à l'employeur de motiver son refus d'accorder une autorisation d'absence à un salarié qui souhaite suivre une formation. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 141 rectifié.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 70 rectifié prévoit que l'employeur communique sa réponse à une demande d'autorisation d'absence dans un délai fixé par décret et que l'absence de réponse vaut acceptation. Cet amendement est satisfait car le délai à partir duquel l'absence de réponse vaut acceptation doit être le même que le délai dont dispose l'employeur pour répondre. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 70 rectifié.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 328 rend opposable à l'employeur la demande d'autorisation d'absence pour faire un bilan de compétences ou valider des acquis de l'expérience. Cet amendement est en partie satisfait par un amendement adopté en commission et par les amendements similaires, n^{os} 245 et 667, pour lesquels l'avis du Gouvernement est demandé. Avis défavorable.

M. Yves Daudigny. – Vu le texte adopté par notre commission, je le retirerai en séance.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 328.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 653 est présenté comme un simple amendement de coordination. Toutefois, il me semble qu'il pourrait restreindre le champ des formations éligibles au CPF de transition professionnelle. Je souhaite demander au Gouvernement son avis.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 653.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Les règles d'éligibilité au CPF de transition professionnelle doivent être les mêmes que pour le CPF. Il me semble donc que l'amendement n° 333 amendement est satisfait mais il est vrai que la rédaction est ambiguë. Je propose de demander au Gouvernement son avis en séance ainsi que sur les amendements identiques n^{os} 259 rectifié et 340 qui sont similaires.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 653, ainsi que sur les amendements n^{os} 259 rectifié et 340.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 561 rectifié prévoit que les commissions paritaires interprofessionnelles régionales (CPIR) doivent prendre en compte les spécificités de certains secteurs. Avis défavorable, nous avons déjà rejeté cet amendement en commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 561 rectifié.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 654 prévoit que le salarié qui souhaite se lancer dans un projet de transition professionnelle bénéficie au préalable d'un positionnement. Je comprends la logique mais la rédaction semble trop floue. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 654.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 408 prévoit que tout salarié n'ayant pas utilisé son compte personnel de formation au cours des neuf années précédentes se voit proposer par son employeur un bilan de compétences. Avis défavorable : la mobilisation du CPF doit être une initiative individuelle. Le salarié peut mobiliser son CPF pour réaliser un bilan de compétences.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 408.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Avis défavorable aux amendements identiques n°^{os} 100 rectifié *bis* et 290. La commission n'a pas souhaité créer de particularismes sectoriels pour la gestion du CPF de transition professionnelle.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°^{os} 100 rectifié et 290.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – La précision proposée par l'amendement n° 143 rectifié n'est pas nécessaire : l'inaptitude justifiant un licenciement ne peut être que médicale. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 143 rectifié.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Je propose que nous demandions l'avis du Gouvernement sur les amendements identiques n° 246 et 668.

Le texte prévoit que la personne qui demande à bénéficier d'un projet de transition professionnelle peut bénéficier d'un accompagnement au titre du CEP. Le Gouvernement pourra nous éclairer sur les raisons qui l'ont poussé à exclure ici les bilans de compétences...

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n° 246 et 668.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 144 rectifié, déjà repoussé en commission, mentionne des voies de recours contre une décision de la CPIR alors que le texte ne prévoit pas de recours. Défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 144 rectifié.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L’amendement n° 160 déjà repoussé par la commission vise à prendre en compte les spécificités de certains secteurs par la CPIR : défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 160.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Les amendements identiques n° 258 rectifié et 698 concernent le délai de réponse par la CPIR : ils ont déjà été rejetés en commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 258 rectifié et 698.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Il me paraît peu nécessaire, et peu applicable en pratique, que l’Agefiph participe aux travaux des CPIR. Avis défavorable à l’amendement n° 707.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 707.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Avis défavorable à l’amendement n° 581 relatif à la prise en charge de la validation des acquis de l’expérience et des bilans de compétences par les CPIR au titre du CPF de transition. Il est satisfait.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 581.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L’amendement n° 329 inscrit dans le texte la rémunération minimale du salarié en congé de transition professionnelle. Il me semble irrecevable...

Mme Laurence Cohen. – Pourquoi ?

M. René-Paul Savary, président. – Le projet de loi renvoie à un décret les modalités de rémunération.

M. Yves Daudigny. – Mais nous pourrions décider de modifier cette rédaction ?

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – C’est la Constitution qui fixe les domaines respectifs du règlement et de la loi. Défavorable si l’amendement n’était pas déclaré irrecevable par le Président du Sénat.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l’irrecevabilité de l’amendement n° 329 au titre de l’article 41 de la Constitution.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Je vous propose de demander le retrait du n° 419 au profit du n° 232 rectifié *ter* qui est presque identique, mais plus précis. Il s’agit de la prise en charge de la rémunération du salarié en congé de transition professionnelle.

M. René-Paul Savary, président. – Monsieur Tourenne, vous pourrez rectifier votre amendement pour le rendre identique au second. Vous obtiendrez alors un avis favorable !

M. Jean-Louis Tourenne. – C’est ce que je ferai.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 232 rectifié ter, ainsi qu'au n° 419 sous réserve de rectification.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 679 prévoit que les CPIR émettent des recommandations sur la prévention du harcèlement et des violences sexuelles et sexistes. Nous sommes en dehors du champ de leurs compétences... Défavorable.

Mme Laurence Cohen. – Le projet de loi ne comporte aucune disposition sur le harcèlement et les violences sexistes et sexuelles, comme si le monde de l'entreprise n'en connaissait pas !

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Je comprends, mais ce n'est pas dans les compétences des CPIR.

Mme Laurence Cohen. – Soit.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 679.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Avis défavorable au n° 360 : prévoir qu'un diagnostic de VAE est systématiquement proposé au salarié qui demande un CPF de transition, sans préciser qui le finance, ne me semble pas nécessaire.

M. Yves Daudigny. – Cela mérite débat, nous pourrions donc demander l'avis du Gouvernement. D'autant qu'après la transition, des économies pourraient apparaître.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Nous demandons l'avis du Gouvernement sur l'intégration du bilan de compétences : c'est une base pour débattre du parcours de transition.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 360.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 33 rectifié *quater* autorise les CPIR à conclure des conventions de participation financière avec les Opcv, l'Agefiph, Pôle emploi, l'État, les régions et la Caisse des dépôts et consignations. Avis défavorable, car le projet de loi définit l'affectation des ressources collectées au titre du financement de la formation professionnelle. Seules les CPIR seront affectataires de fonds destinés au financement du CPF de transition. De telles conventions ne sont donc pas pertinentes. Défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 33 rectifié quater.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 644 supprime la possibilité pour un employeur d'internaliser la gestion de son CPF. Nous l'avons déjà rejeté.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 644.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 35 rectifié *quater* autorise les CPIR à conclure des conventions avec les Opcv, l'Agefiph, Pôle emploi, l'État, les régions et la Caisse des dépôts et consignations. Favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 35 rectifié quater.

Présidence de M. Alain Milon, président

M. Alain Milon, président. – Le Gouvernement a l'intention de présenter un amendement général pour modifier complètement ce qu'a adopté l'Assemblée nationale sur le chômage, après le discours du Président de la République au Congrès - que je n'ai pas entendu, car je n'étais pas présent. Quoi qu'il en soit, il nous faudra en tenir compte... Nous y reviendrons.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 161 prévoit la communication par France compétences à la CDC des formations accessibles aux handicapés. Il a déjà été repoussé par notre commission. France compétences aura pour mission d'établir des répertoires de certifications éligibles aux CPF.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 161.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 36 rectifié quater corrige un oubli concernant la dévolution des biens des Opacif : avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 36 rectifié quater.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 87, qui prévoit des abondements de l'employeur aux CPF par accord d'entreprise, revient sur la modification que nous avons apportée au texte : défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 87.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Défavorable au n° 420, contraire à la position de la commission, concernant la compétence des Opacif pour la gestion des CPF de transition et des dossiers d'indemnisation des démissionnaires.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 420.

Articles additionnels après l'article 1^{er}

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – La commission ne souhaite pas créer une réduction d'impôt au titre des dépenses de formation : avis défavorable au n° 446 que nous avons déjà repoussé... Nous ne voulons pas créer de niches fiscales !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 446.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Pour la même raison, avis défavorable au n° 375, qui concerne les résidents outre-mer.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 375.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 376 rectifié crée également un crédit d'impôt, cette fois pour les entreprises établies en outre-mer. Défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 376.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Avis du Gouvernement sur l'amendement n° 620 rectifié qui inscrit en immobilisations ou en déduction du résultat annuel les dépenses de formation. Il faut en étudier la portée financière...

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 620 rectifié.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 451 prévoit un accès prioritaire à la formation pour les salariés qui n'ont pas fait d'études supérieures. La notion d'accès prioritaire est un peu floue... Défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 451.

Article 2

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 204.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 658 prévoit un droit au CPF pour les bénévoles d'associations aidant les personnes dépendantes... mais il en exclut les proches, qui sont la cible principale du dispositif adopté par l'Assemblée nationale ! Défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 658.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 603 met à la charge de l'État les frais afférents aux formations financées au titre du compte d'engagement citoyen (CEC) : avis défavorable car je souhaite que l'article 2 soit adopté dans les mêmes termes qu'à l'Assemblée nationale.

Mme Laurence Cohen. – Vous avez souhaité avoir l'avis du Gouvernement précédemment, sur un amendement concernant les sapeurs-pompiers volontaires : pourquoi pas ici ?

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Il ne s'agit pas du fond, ici, simplement du circuit de financement.

Mme Laurence Cohen. – Mais si l'avis du Gouvernement est positif, il faudra bien en prévoir un.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Il ne s'agit pas ici de remettre en cause l'éligibilité des formations destinées aux pompiers volontaires, qui est déjà prévue par ailleurs.

Mme Laurence Cohen. – Je comprends.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 603.

Article additionnel après l'article 2

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 655 supprime une garantie pour les salariés liée à la possibilité de dématérialiser le bulletin de paie. Défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 655.

Article 3

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 205.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Le n° 11 rectifié *bis* relatif à la mise en œuvre du CEP dans le cadre du service public régional de l'orientation est satisfait par le texte de la commission : avis défavorable.

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

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 122 rectifié, qui concerne la prise en compte des nouvelles technologies par l'opérateur du CEP, me semble irrecevable, j'y suis donc défavorable.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 122 rectifié au titre de l'article 41 de la Constitution.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Même sort pour l'amendement n° 583, qui porte sur la VAE et le bilan de compétences dans le cadre du CEP.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 583 au titre de l'article 41 de la Constitution.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Même chose sur le n° 12 rectifié *bis*, portant sur un CEP « à distance ».

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 12 rectifié bis au titre de l'article 41 de la Constitution.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 355 rectifié qui étend le CEP aux personnes handicapées est satisfait par le droit existant, avis défavorable, comme au n° 616, qui vise le même objet.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 355 rectifié.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Défavorable au n° 357 qui maintient l'habilitation des Opacif comme opérateurs du CEP : notre texte ne les autorise à exercer le CEP que durant la période de transition.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 357.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – La commission n'a pas maintenu les Fongecif comme opérateurs du CEP : avis défavorable au n° 421.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 421.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Nous nous sommes également prononcés contre la désignation de l'opérateur régional par France compétences : avis par conséquent défavorable au n° 645.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 645.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Nous n’avons pas souhaité que les CPIR soient opérateurs du CEP, avis défavorable au n° 422.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 422.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L’amendement n° 13 rectifié *bis* me semble irrecevable, avis défavorable.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l’irrecevabilité de l’amendement n° 13 rectifié bis au titre de l’article 41 de la Constitution.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Le n° 37 rectifié *quater* habilite les CPIR à exercer le CEP à titre transitoire : retrait, sinon avis défavorable.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 37 rectifié quater et, à défaut, y sera défavorable.

Article additionnel après l’article 3

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L’amendement n° 701 précisant le délai de réponse à une demande de VAE me semble irrecevable, avis défavorable.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l’irrecevabilité de l’amendement n° 701 au titre de l’article 41 de la Constitution.

Article 4

La commission émet un avis défavorable à l’amendement de suppression n° 206.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Avis défavorable à l’amendement n° 3 rectifié qui fait des actions de formation en faveur des pompiers volontaires une catégorie spécifique d’actions de développement des compétences. Il est d’ailleurs satisfait.

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

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Les amendements identiques n^{os} 162 et 582 ajoutent des formations en faveur des créateurs et repreneurs d’entreprise à la liste des actions de développement des compétences : ils sont satisfaits par le texte du projet de loi. Défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 162 et 582.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Les amendements identiques n^{os} 178 et 356 procèdent au même élargissement en faveur des bénévoles : ceux-ci sont des travailleurs, les auteurs ont donc déjà satisfaction.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 178 et 356.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Même avis sur le n° 696, qui est presque identique.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 696.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Défavorable aux amendements n^{os} 248 et 670 qui renvoient à un arrêté la définition du cahier des charges du bilan de compétences. Ils sont satisfaits par le droit actuel.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 248 et 670.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Je vous propose de demander l’avis du Gouvernement sur la précision apportée par l’amendement n^o 247 identique au n^o 669 - il s’agit de la durée du bilan de compétences.

La commission demande l’avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} 247 et 669.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L’amendement n^o 508 précise la définition des actions de VAE : il est satisfait par le droit en vigueur, avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n^o 508.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Avis favorable à l’amendement n^o 609 qui apporte une précision juridique utile sur les actions de préparation à l’apprentissage.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n^o 609.

Article additionnel après l’article 4 bis (supprimé)

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L’amendement n^o 617 rectifié rétablit l’article 4 bis, relatif à la VAE pour les personnes accueillies dans un organisme d’accueil communautaire, que nous avons supprimé.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n^o 617 rectifié.

Article 5

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L’amendement n^o 97 étend l’obligation de certification aux établissements d’enseignement supérieur. Avis défavorable, ces établissements subissent d’autres contrôles, notamment ceux du ministère de tutelle.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n^o 97.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L’amendement n^o 9 exempte les établissements d’enseignement supérieur de l’obligation de certification : il sera intéressant de savoir pourquoi les contrôles actuels ne sont pas suffisants. Je vous propose donc de demander l’avis du Gouvernement.

La commission demande l’avis du Gouvernement sur l’amendement n^o 9.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L’amendement n^o 431 qui donne aux branches la possibilité de définir des critères supplémentaires de qualité pour les organismes de formation a déjà été repoussé par la commission : défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n^o 431.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Avis favorable au n° 509 qui supprime la conférence annuelle, pour la définition des critères et pour l'évaluation : en effet, il y a un risque d'alourdissement bureaucratique.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 509.

Article additionnel après l'article 5

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Avis favorable à l'amendement n° 433 du Gouvernement qui inscrit dans la loi des dispositions imposées par le droit international et qui figurent actuellement au niveau réglementaire : il s'agit de se conformer au droit international de la mer.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 433.

Article 6

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 207.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 677 abaisse de six à trois ans l'échéance de l'entretien professionnel bilan prévu dans la loi du 5 mars 2014. Attendons au moins 2020 ! L'entretien professionnel ayant lieu tous les deux ans, il faudrait en outre prévoir un nombre d'années pair...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 677.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 170 relatif aux obligations entourant l'entretien professionnel a déjà été repoussé par la commission, avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 170.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Défavorable également au n° 135 qui apporte une précision sur l'ancienneté des salariés ayant changé d'employeur par transfert de marché : il est satisfait.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 135.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 238 touchant l'évocation du CPF dans le cadre de l'entretien professionnel avait été retiré en commission, car satisfait par notre rédaction... Défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 238.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – La commission a jugé qu'il n'était pas nécessaire d'énumérer, dans la loi, certaines des formations -numériques, lutte contre l'illettrisme, socle de connaissances...- que les employeurs peuvent proposer à leurs salariés. Défavorable au n° 413.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°413.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 454 supprime un alinéa relatif au changement de dénomination du plan de formation, il est pourtant nécessaire. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 454.

Article 7

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 208.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les amendements identiques n°s 80 rectifié et 416 rectifié rétablissent des dispositions que nous avons supprimées, sur la médecine de ville : avis bien entendu défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 80 rectifié et 416 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 676 exonère de toute contribution financière les apprentis, dans le cadre de leur formation. L'article 7 pose déjà le principe de la gratuité et la formulation proposée pourrait être comprise comme englobant les activités associatives qui peuvent se développer à côté de la formation. Défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 676.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Il peut être utile d'élargir le champ de l'expérimentation à tous les groupements d'employeurs et non seulement ceux pour l'insertion et la qualification (GEIQ). Et limiter à trois le nombre d'apprentis paraît raisonnable. Avis favorable par conséquent à l'amendement n° 659, et défavorable aux amendements identiques n°s 121 et 137, qui élargissent la mise à disposition d'apprentis à plusieurs employeurs sans en limiter le nombre.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 659 et défavorable aux amendements n°s 121 et 137.

Article additionnel après l'article 7

M. Michel Forissier, rapporteur. – Avis favorable au n° 434 car l'expérimentation de formation en apprentissage pour les détenus peut s'avérer utile.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 434.

Article 8

M. Michel Forissier, rapporteur. – Avis défavorable au n° 455 qui fixe l'âge minimum d'entrée dans l'apprentissage à 16 ans : cela est déjà inscrit dans le code du travail, et par dérogation, le jeune qui a terminé sa scolarité du premier cycle du secondaire peut à 15 ans commencer un apprentissage.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 455.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Défavorable au n° 456 qui réduit le temps de travail des apprentis : il est contraire au texte de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 456.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Même avis sur le n° 458 qui augmente la rémunération à 80 % du Smic. Il risque de freiner le recrutement des apprentis pour lesquels l'employeur consacre il faut consacrer du temps de formation.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 458.

M. Michel Forissier, rapporteur. – La commission a adopté le rehaussement de la limite d'âge d'entrée dans l'apprentissage à 29 ans ; l'amendement n° 295 revient sur cette modification, avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 295.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Même avis, pour la même raison, sur l'amendement n° 299 relatif à la durée minimale de l'apprentissage - nous avons soutenu son abaissement à six mois.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 299.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 309 contraire à la position de la commission. Il rétablit l'inscription en CFA d'un apprenti sans employeur pendant un an au lieu de trois mois.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 309.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Défavorable au n° 306, le droit en vigueur garantit déjà le droit syndical et le droit de grève des apprentis.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 306.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 296 supprime la possibilité d'allonger à titre dérogatoire la durée du travail des apprentis dans certains secteurs d'activité : la commission l'a déjà repoussé.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°296.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Favorable à l'amendement n° 300 car un médecin du travail est mieux placé qu'un médecin de ville pour apprécier si le dépassement de la durée du travail présente ou non un risque pour l'apprenti.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 300.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 449 rectifié concernant la mobilité dans les pays voisins des apprentis résidant outre-mer est satisfait par la rédaction de la commission : défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 449 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 240 ouvre la fonction de maître d'apprentissage aux bénévoles d'une structure associative : j'y suis favorable mais j'en

demande le retrait car la rédaction des amendements identiques n^{os} 132 et 694 est préférable. Pour la même raison, retrait des n^{os} 302 et 303.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 132 et 694. Elle demande le retrait des amendements n^{os} 240, 302 et 303 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Le code du travail prévoit déjà que le maître d'apprentissage bénéficie de formations ; et l'article 19 précise que les opérateurs de compétences les prendront en charge. Avis défavorable à l'amendement n° 301.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 301.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Le n° 115 rectifié *bis* qui supprime le critère d'âge pour la rémunération de l'apprenti est satisfait par notre rédaction, avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 115 rectifié bis.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Il est préférable que la formation pratique soit prépondérante, mais indiquer dans la loi que le temps en entreprise est prépondérant figerait une organisation qui fonctionne bien aujourd'hui. Sagesse sur l'amendement n° 265, pour ouvrir le débat !

Mme Laurence Cohen. – Vous pourriez proposer un avis défavorable, il y aurait débat aussi bien...

Mme Véronique Guillotin. – Ce n'est pas dans la loi qu'il faut fixer le partage du temps.

M. Alain Milon, président. – La discussion est ouverte !

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 265.

Articles additionnels après l'article 8

M. Michel Forissier, rapporteur. – Une gratification pour le maître d'apprentissage risquerait d'attirer des candidats pour des raisons financières. L'intéressé dispose déjà de temps dégagé pour l'accompagnement. Défavorable à l'amendement n° 459.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 459.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 460 accroît encore la contribution des entreprises pour les frais de transport : cela risque de freiner le recrutement des apprentis. Défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 460.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 621 rectifié est redondant avec les objectifs assignés à l'apprentissage et les missions des CFA. Défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 621 rectifié.

Article 8 bis

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n^{os} 209 et 284.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Sagesse - positive ! - sur les amendements identiques n^{os} 153 et 267 qui ont été retirés précédemment, car nous avons des doutes sur les objectifs assignés à l'extension des classes prépa-métiers aux élèves de quatrième ; mais nous soutenons l'idée que les collégiens puissent se préparer à la voie professionnelle.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur les amendements n^{os} 153 et 267.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Étendre les classes prépa-métiers en quatrième semble intéressant, mais les réserver aux quatrièmes, non ! Défavorable à l'amendement n° 30 rectifié bis.

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

Article 8 ter

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 75 rectifié, 126, 195 et 518 étendent aux apprentis de 15 ans, dès lors qu'ils ont validé leur scolarité du premier cycle du secondaire, les dérogations valables pour les 16 ans et plus. Favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 75 rectifié, 126, 195 et 518.

Article 9

La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 210.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Il serait sans intérêt d'instaurer une obligation de reclassement, lorsque l'apprenti est licencié pour inaptitude dans le poste où il apprend un métier donné. Cela n'apporterait rien à son apprentissage ! Défavorable par conséquent à l'amendement n° 461.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 461.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Le rétablissement du passage devant les prud'hommes pour rompre un contrat d'apprentissage après 45 jours a déjà été repoussé par la commission : avis défavorable au n° 297. Avis favorable en revanche au n° 72 rectifié qui autorise l'employeur à rompre le contrat en cas de force majeure, ainsi qu'au n° 71 rectifié qui clarifie la rédaction concernant l'intervention du médiateur consulaire en cas de licenciement de l'apprenti par l'employeur. Avis défavorable à l'amendement n° 706, aux amendements identiques n^{os} 92, 118 rectifié bis et 228, aux amendements identiques n^{os} 21 et 23, ainsi qu'à l'amendement n° 7 : tous ouvrent la possibilité d'un licenciement économique. L'amendement n° 73 rectifié prévoit des dommages et intérêts en cas de rupture anticipée du contrat : or il ne s'agit pas d'un CDD et en cas de rupture à l'initiative de l'apprenti, il serait compliqué d'exiger qu'il verse une somme à l'employeur, car il n'est pas un salarié comme les autres. Défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 297. Elle émet un avis favorable aux amendements n°72 rectifié et 71 rectifié, défavorable aux amendements n°s 706, 72 rectifié, 71 rectifié, 706, 92, 118 rectifié bis, ,228 rectifié, 73 rectifié, 21, 23 et 7.

TABLEAU DES AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Motion			
Mme COHEN	202	Motion tendant à opposer la question préalable	Défavorable
Article 1^{er}			
Réforme du compte personnel de formation			
Mme COHEN	203	Suppression de l'article	Défavorable
M. DAUDIGNY	324 rect.	Suppression de la monétisation du CPF	Défavorable
M. VASPART	58 rect.	Prise en charge des frais de formation par l'opérateur de compétences lorsque l'employeur abonde le CPF de son salarié	Défavorable
M. Bernard FOURNIER	83 rect.	Gestion du CPF par l'Opco en cas d'abondement par l'employeur	Défavorable
M. DAUDIGNY	352	Gestion du CPF par l'Opco en cas d'abondement par l'employeur	Défavorable
M. VASPART	59 rect.	Abondement du CPF des salariés par la branche professionnelle	Défavorable
M. Bernard FOURNIER	84 rect.	Abondement du CPF des salariés par la branche professionnelle	Défavorable
M. DAUDIGNY	351	Abondement du CPF des salariés par la branche professionnelle	Défavorable
Mme TROENDLÉ	1 rect.	Abondement du CPF par un SDIS, une commune ou un EPCI	Avis du Gouvernement
M. CHASSEING	158 rect.	Éligibilité des formations préparant à une certification	Défavorable
M. REQUIER	689 rect.	Éligibilité des formations permettant d'obtenir une certification de qualification professionnelle de branche au CPF	Défavorable
M. CHASSEING	177 rect.	Éligibilité des formations permettant d'obtenir une certification de qualification professionnelle de branche au CPF	Défavorable
Mme TROENDLÉ	2 rect.	Éligibilité des formations en faveur des pompiers volontaires au CPF	Favorable
Le Gouvernement	611	Élargissement des formations éligibles au CPF pour la formation des bénévoles et des sapeurs-pompiers volontaires	Défavorable
M. CHASSEING	180 rect.	Éligibilité au CPF des parcours de formations qualifiants reconnus par les commissions paritaires nationales de l'emploi des branches professionnelles	Défavorable
M. REQUIER	690 rect.	Éligibilité des formations permettant d'obtenir une certification de qualification professionnelle de branche au CPF	Défavorable
M. DAUDIGNY	325	Maintien de l'article L. 6323-7 relatif à la formation des personnes sorties sans qualification du système scolaire	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. REQUIER	700 rect.	Alimentation du CPF par des sommes équivalentes à des jours de repos non pris	Avis du Gouvernement
M. RETAILLEAU	268 rect.	Abondement du CPF par les sommes correspondant à des jours de repos non pris	Avis du Gouvernement
M. LÉVRIER	642	Précision relative au libre choix du salarié de mobiliser son CPF y compris en cas d'accord d'entreprise portant sur l'abondement par l'employeur	Favorable
M. VASPART	60 rect.	Prise en charge des frais de formation par l'opérateur de compétences en cas d'abondement du CPF par l'employeur	Défavorable
M. DAUDIGNY	350	Prise en charge des frais de formation par l'opérateur de compétences en cas d'abondement du CPF par l'employeur	Défavorable
M. DAUDIGNY	332	Revalorisation annuelle des droits acquis au titre du CPF	Défavorable
M. JANSSENS	136	Réduction de l'abondement correctif prévu dans le cadre de l'entretien professionnel sexennal	Défavorable
M. MAGRAS	245 rect.	Opposabilité des demandes d'autorisation d'absence pour bénéficiaire d'un bilan de compétences	Avis du Gouvernement
Mme JASMIN	667	Opposabilité des demandes d'autorisation d'absence pour bénéficiaire d'un bilan de compétences	Avis du Gouvernement
Mme GRUNY	141 rect. <i>bis</i>	Motivation du refus par l'employeur d'accorder une autorisation d'absence à un salarié qui souhaite suivre une formation	Défavorable
Mme GRUNY	70 rect. <i>bis</i>	Fixation par décret du délai à partir duquel l'absence de réponse de l'employeur à une demande d'autorisation d'absence vaut acceptation	Défavorable
M. DAUDIGNY	328	Opposabilité de la demande d'autorisation d'absence pour bilan de compétences et de VAE	Défavorable
M. LÉVRIER	653	Restriction des formations éligibles au CPF aux seules formations certifiantes	Avis du Gouvernement
M. DAUDIGNY	333	Éligibilité des bilans de compétences au CPF de transition professionnelle.	Avis du Gouvernement
Mme DESEYNE	259 rect. <i>bis</i>	Éligibilité des actions de VAE au CPF de transition professionnelle	Avis du Gouvernement
M. DAUDIGNY	340	Éligibilité des actions de VAE au CPF de transition professionnelle	Avis du Gouvernement
M. GREMILLET	561 rect. <i>bis</i>	Prise en compte des spécificités de certains secteurs par la CPIR	Défavorable
M. LÉVRIER	654	Positionnement du salarié qui souhaite bénéficier mobiliser son CPF dans le cadre d'un projet de transition professionnelle	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	408	Bilan de compétences en faveur des personnes n'ayant pas mobilisé leur CPF pendant neuf ans	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme MORIN-DESAILLY	100 rect. <i>quater</i>	Gestion des projets de transition professionnelle par l'opérateur de compétences compétent pour les salariés de la filière culture	Défavorable
Mme BLONDIN	290 rect.	Gestion des projets de transition professionnelle par l'opérateur de compétences compétent pour les salariés de la filière culture	Défavorable
Mme GRUNY	143 rect. <i>bis</i>	Amendement de précision	Défavorable
M. MAGRAS	246 rect.	Accompagnement du salarié souhaitant bénéficier du CPF de transition par un professionnel du bilan de compétences	Avis du Gouvernement
Mme JASMIN	668	Accompagnement du salarié souhaitant bénéficier du CPF de transition par un professionnel du bilan de compétences	Avis du Gouvernement
Mme GRUNY	144 rect. <i>bis</i>	Indication des voies de recours en cas de refus par la CPIR de financer un projet de transition professionnel	Défavorable
M. CHASSEING	160 rect.	Prise en compte des spécificités de certains secteurs par la CPIR	Défavorable
Mme DESEYNE	258 rect. <i>ter</i>	Délai de réponse par la commission paritaire interprofessionnelle régionale	Défavorable
M. REQUIER	698 rect.	Délai de réponse par la commission paritaire interprofessionnelle régionale	Défavorable
M. CORBISEZ	707 rect.	Association de l'Agefiph aux travaux des CPIR pour le traitement des demandes de CPF transition émanant de salariés handicapés	Défavorable
M. GREMILLET	581 rect.	Prise en charge de la validation des acquis de l'expérience et des bilans de compétences par les CPIR au titre du CPF de transition	Défavorable
M. DAUDIGNY	329	Fixation de la rémunération minimale du salarié en congé de transition professionnelle	Défavorable
M. TOURENNE	419	Prise en charge de la rémunération du salarié en congé de transition professionnelle par la CPIR	Favorable si rectifié
M. DAUDIGNY	232 rect. <i>ter</i>	Prise en charge de la rémunération du salarié en congé de transition professionnelle par la CPIR	Favorable
Mme ROSSIGNOL	679 rect.	Rôle de recommandation des CPIR en matière de prévention du harcèlement et des violences sexuelles ou sexistes	Défavorable
M. VIAL	33 rect. <i>quater</i>	Possibilité pour les CPIR de conclure des conventions avec les Opco, l'Agefiph, Pôle emploi, l'État, les régions et la caisse des dépôts et consignations	Défavorable
M. DAUDIGNY	360	Diagnostic de validation des acquis d'expérience comme préalable au bénéfice d'un CPF de transition professionnelle	Défavorable
M. LÉVRIER	644	Suppression de la possibilité pour un employeur d'internaliser la gestion de son CPF	Défavorable
M. VIAL	35 rect. <i>quinquies</i>	Possibilité pour les CPIR de conclure des conventions avec les Opco, l'Agefiph, Pôle emploi, l'État, les régions et la caisse des dépôts et consignations	Favorable
M. CHASSEING	161 rect.	Communication par France compétences à la Caisse des dépôts de la liste des formations accessibles aux personnes handicapées	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. VIAL	36 rect. <i>quater</i>	Dévolution des biens des Opacif	Favorable
M. BONNE	87 rect. <i>bis</i>	Accords d'entreprise déterminant les abondements complémentaires que l'employeur s'engage à apporter au CPF de ses salariés	Défavorable
M. TOURENNE	420	Maintien de la compétence des Opacif pour gérer le CPF de transition et les dossiers d'indemnisation des démissionnaires	Défavorable
Article additionnel après l'article 1er			
Mme JASMIN	446	Création d'une réduction d'impôt au titre des dépenses de formation	Défavorable
M. LUREL	375	Réduction d'impôt au titre des dépenses de formation en faveur des personnes résidant en Outre-mer	Défavorable
M. LUREL	376 rect.	Réduction d'impôt pour les entreprises installées en outre-mer à raison des dépenses exposées pour la formation de leurs salariés	Défavorable
M. LÉVRIER	620 rect.	Inscription des dépenses de l'entreprise en faveur de la formation de ses salariés comme immobilisation ou en déduction du résultat annuel	Avis du Gouvernement
Mme COHEN	451	Accès prioritaire à la formation pour les salariés qui n'ont pas fait d'études supérieures	Défavorable
Article 2 Mesures de coordination relatives au compte personnel d'activité et au compte d'engagement citoyen			
Mme COHEN	204	Suppression de l'article	Défavorable
M. LÉVRIER	658	Droit au CPF pour les bénévoles d'associations aidants des personnes dépendantes	Défavorable
Le Gouvernement	603	Prise en charge par l'État des frais afférents aux formations mobilisées au titre du CEC	Défavorable
Article additionnel après l'article 2			
M. LÉVRIER	655	Suppression de l'obligation de mise à disposition des bulletins de paie sur la plateforme du compte personnel d'activité	Défavorable
Article 3 Réforme du conseil en évolution professionnelle			
Mme COHEN	205	Suppression de l'article	Défavorable
M. PANUNZI	11 rect. <i>ter</i>	Mise en œuvre du CEP dans le cadre du service public régional de l'orientation	Défavorable
Mme MORIN-DESAILLY	122 rect. <i>ter</i>	Prise en compte de l'impact des nouvelles technologies par l'opérateur du CEP	Défavorable
M. GREMILLET	583 rect.	Recours à la VAE et au bilan de compétences dans le cadre du CEP	Défavorable
M. PANUNZI	12 rect. <i>ter</i>	Réalisation du CEP à distance	Défavorable
M. DAUDIGNY	355 rect.	Extension du CEP aux personnes handicapées	Défavorable
Mme SCHILLINGER	616	Extension du CEP aux personnes handicapées	Défavorable
M. DAUDIGNY	357	Maintien de l'habilitation des Opacif en tant qu'opérateurs du CEP	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. TOURENNE	421	Maintien de l'habilitation des Fongecif en tant qu'opérateurs du CEP	Défavorable
M. LÉVRIER	645	Désignation de l'opérateur régional du CEP par France compétences	Défavorable
M. TOURENNE	422	Habilitation des CPIR à exercer le CEP	Défavorable
M. PANUNZI	13 rect. <i>ter</i>	Information directe des personnes sur les modalités d'accès au CEP	Défavorable
M. VIAL	37 rect. <i>quater</i>	Exercice du CEP à titre transitoire par les CPIR	Défavorable
Article additionnel après l'article 3			
M. REQUIER	701 rect.	Précision du délai de réponse à une demande de validation des acquis de l'expérience	Défavorable
Article 4 Définition des actions de développement des compétences			
Mme COHEN	206	Suppression de l'article	Défavorable
Mme TROENDLÉ	3 rect.	Ajout des formations permettant aux pompiers volontaires d'acquérir les compétences nécessaires à l'exercice de leurs fonctions à la définition des actions de développement des compétences	Défavorable
M. CHASSEING	162 rect.	Ajout des actions de formation aux créateurs et repreneurs d'entreprise à la liste des actions de développement des compétences	Défavorable
M. GREMILLET	582 rect.	Ajout des actions de formation aux créateurs et repreneurs d'entreprise à la liste des actions de développement des compétences	Défavorable
M. CHASSEING	178 rect.	Élargissement du champ des actions de formation aux actions en faveur des bénévoles	Défavorable
M. DAUDIGNY	356	Élargissement du champ des actions de formation aux actions en faveur des bénévoles	Défavorable
M. VALL	696 rect.	Ajout des actions de formation aux bénévoles du mouvement associatif à la liste des actions de développement des compétences	Défavorable
M. MAGRAS	248 rect.	Définition par arrêté d'un cahier des charges du bilan de compétences	Défavorable
Mme JASMIN	670	Définition par arrêté d'un cahier des charges du bilan de compétences	Défavorable
M. MAGRAS	247 rect.	Précision relative à la durée du bilan de compétences	Avis du Gouvernement
Mme JASMIN	669	Précision relative à la durée du bilan de compétences	Avis du Gouvernement
M. PIEDNOIR	508 rect.	Précision relative à la définition des actions de VAE	Défavorable
Le Gouvernement	609	Précision du cadre juridique des actions de préparation à l'apprentissage	Favorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 4 bis (Supprimé) Éligibilité à la VAE des activités effectuées au sein d'un organisme d'accueil communautaire et d'activités solidaires			
M. LÉVRIER	617 rect.	Rétablissement de l'article 4 <i>bis</i> relatif à la validation des acquis de l'expérience pour les personnes accueillies au sein d'un organisme d'accueil communautaire	Défavorable
Article 5 Qualité des actions de formation			
Mme LOISIER	97 rect. <i>bis</i>	Extension de l'obligation de certification aux établissements d'enseignement supérieur	Défavorable
M. BRISSON	9 rect.	Exemption des établissements d'enseignement secondaire de l'obligation de certification	Avis du Gouvernement
Mme LOISIER	431 rect. <i>bis</i>	Possibilité pour les branches de définir des critères supplémentaires de qualité pour les organismes de formation	Défavorable
M. PIEDNOIR	509 rect.	Suppression de la conférence annuelle prévue pour la définition des critères et des indicateurs d'évaluation des établissements d'enseignement supérieur	Favorable
Article additionnel après l'article 5			
Le Gouvernement	433	Inscription dans la loi des dispositions relatives à l'agrément des organismes délivrant des formations professionnelles maritimes et à la sanction des manquements en la matière	Favorable
Article 6 Plan de développement des compétences et aménagement du régime de l'entretien professionnel			
Mme COHEN	207	Suppression de l'article	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	677	Abaissment de 6 à 3 ans de l'échéance de l'entretien professionnel bilan	Défavorable
M. CHASSEING	170 rect.	Assouplissement des obligations relatives à l'entretien professionnel	Défavorable
M. JANSSENS	135	Précision relative à l'appréciation de l'ancienneté pour les salariés ayant changé d'employeur en raison d'un transfert de marché	Défavorable
M. CHASSEING	238 rect.	Évocation de la mobilisation du CPF dans le cadre de l'entretien professionnel	Défavorable
M. DAUDIGNY	413	Mention dans la loi des formations numériques, relatives à la lutte contre illettrisme et au socle de connaissances et de compétences professionnelles que l'employeur peut proposer à ses salariés	Défavorable
Mme COHEN	454	Suppression d'un alinéa relatif au changement de dénomination du plan de formation	Défavorable
Article 7 Simplification des conditions de conclusion d'un contrat d'apprentissage			
Mme COHEN	208	Suppression de l'article	Défavorable
M. REVET	80 rect. <i>bis</i>	Rétablissement de la possibilité d'effectuer la visite d'information et de prévention chez un médecin de ville	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. BABARY	416 rect. <i>ter</i>	Rétablissement de la possibilité d'effectuer la visite d'information et de prévention chez un médecin de ville	Défavorable
M. Martial BOURQUIN	676	Exonération de toute contribution financière pour les apprentis dans le cadre de leur formation	Défavorable
M. LÉVRIER	659	Élargissement de la mise à disposition de l'apprenti à tous les groupements d'employeurs et extension du nombre d'employeurs par apprenti à trois au lieu de deux	Favorable
M. MORISSET	121	Élargissement de la mise à disposition de l'apprenti à plusieurs employeurs au lieu de deux au sein d'un groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification	Défavorable
M. JANSSENS	137	Élargissement de la mise à disposition de l'apprenti à plusieurs employeurs au lieu de deux au sein d'un groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification	Défavorable
Article additionnel après l'article 7			
Le Gouvernement	434	Expérimentation de formations en apprentissage pour les détenus	Favorable
Article 8 Simplification des conditions d'exécution du contrat d'apprentissage			
Mme COHEN	455	Fixation de l'âge minimum d'entrée en apprentissage à 16 ans	Défavorable
Mme COHEN	456	Réduction du temps de travail des apprentis	Défavorable
Mme COHEN	458	Augmentation de la rémunération de l'apprenti à 80 % du Smic	Défavorable
Mme FÉRET	295	Suppression du rehaussement de la limite d'âge d'entrée en apprentissage à 29 ans révolus.	Défavorable
Mme FÉRET	299	Rétablissement de la durée minimale de l'apprentissage à un an au lieu de six mois	Défavorable
Mme FÉRET	309	Rétablissement de l'inscription en CFA d'un apprenti sans employeur pour une durée d'un an au lieu de trois mois.	Défavorable
Mme FÉRET	306	Précision sur le droit syndical et le droit de grève des apprentis	Défavorable
Mme FÉRET	296	Suppression de l'allongement de la durée du travail pour les apprentis mineurs dans certains secteurs d'activité	Défavorable
Mme FÉRET	300	Suppression du recours au médecin traitant au profit du seul médecin du travail afin d'accorder à l'apprenti un dépassement exceptionnel à la durée du travail	Favorable
M. POADJA	449 rect.	Ouverture d'une mobilité dans les États voisins pour les apprentis résidant dans les collectivités d'outre-mer	Défavorable
M. CHASSEING	240 rect.	Ouverture de la fonction de maître d'apprentissage aux bénévoles d'une structure associative	Défavorable
M. MORISSET	132	Ouverture de la fonction de maître d'apprentissage aux bénévoles d'une structure associative	Favorable
M. VALL	694 rect.	Ouverture de la fonction de maître d'apprentissage aux bénévoles d'une structure associative	Favorable
Mme FÉRET	302	Ouverture de la fonction de maître d'apprentissage aux bénévoles d'une structure associative	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme FÉRET	303	Appréciation par le CFA de la compétence du bénévole d'une structure associative pour être maître d'apprentissage	Défavorable
Mme FÉRET	301	Obligation pour le maître d'apprentissage de suivre une formation certifiante	Défavorable
M. BABARY	115 rect. <i>quater</i>	Suppression du critère de l'âge pour déterminer la rémunération de l'apprenti	Défavorable
M. RETAILLEAU	265 rect.	Prépondérance du temps passé en entreprise lors de l'apprentissage	Sagesse
Article additionnel après l'article 8			
Mme COHEN	459	Compensation salariale et repos compensateur pour le maître d'apprentissage	Défavorable
Mme COHEN	460	Aide au transport des apprentis à la charge des entreprises	Défavorable
M. LÉVRIER	621 rect.	Création d'un module de « savoir-être » pour les apprentis de niveau IV et V	Défavorable
Article 8 bis Création d'une classe de troisième dite « prépa-métiers »			
Mme COHEN	209	Suppression de la classe de troisième dite "prépa-métiers" et maintien du Dima	Défavorable
M. MAGNER	284 rect.	Suppression de la classe de troisième dite "prépa-métiers" et maintien du Dima	Défavorable
M. CHASSEING	153	Extension des classes prépa-métiers aux élèves de quatrième	Sagesse
M. RETAILLEAU	267 rect.	Extension des classes prépa-métiers aux élèves de quatrième	Sagesse
Mme GUIDEZ	30 rect. <i>bis</i>	Remplacement des troisièmes prépa-métiers par des quatrièmes prépa-métiers	Défavorable
Article 8 ter Travail des mineurs au sein de débits de boissons à consommer sur place			
M. LEFÈVRE	75 rect.	Extension à tous les mineurs, au lieu de ceux ayant plus de seize ans, de la possibilité de servir au bar dans des débits de boissons sur autorisation administrative	Favorable
M. KERN	126 rect.	Extension à tous les mineurs, au lieu de ceux ayant plus de seize ans, de la possibilité de servir au bar dans des débits de boissons sur autorisation administrative	Favorable
M. CHASSEING	195 rect.	Extension à tous les mineurs, au lieu de ceux ayant plus de seize ans, de la possibilité de servir au bar dans des débits de boissons sur autorisation administrative	Favorable
Mme LAMURE	518 rect.	Extension à tous les mineurs, au lieu de ceux ayant plus de seize ans, de la possibilité de servir au bar dans des débits de boissons sur autorisation administrative	Favorable
Article 9 Simplification des conditions de rupture d'un contrat d'apprentissage			
Mme COHEN	210	Suppression de l'article	Défavorable
Mme COHEN	461	Obligation de reclassement de l'apprenti licencié pour inaptitude	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme FÉRET	297	Rétablissement du passage obligatoire devant le conseil de prud'hommes pour rompre le contrat d'apprentissage au-delà des quarante-cinq premiers jours.	Défavorable
Mme GRUNY	72 rect. bis	Possibilité pour l'employeur de rompre le contrat d'apprentissage en cas de force majeure	Favorable
Mme GRUNY	71 rect. bis	Clarification rédactionnelle concernant l'intervention du médiateur consulaire en cas de licenciement de l'apprenti	Favorable
M. VALL	706 rect.	Ouverture du licenciement de l'apprenti pour motif économique	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	92	Ouverture du licenciement de l'apprenti pour motif économique	Défavorable
M. BABARY	118 rect. quater	Ouverture du licenciement de l'apprenti pour motif économique	Défavorable
Mme SAINT-PÉ	228 rect.	Ouverture du licenciement de l'apprenti pour motif économique	Défavorable
Mme GRUNY	73 rect. bis	Versement de dommages et intérêts en cas de rupture anticipée du contrat d'apprentissage	Défavorable
Mme MICOULEAU	21 rect.	Ouverture du licenciement de l'apprenti pour motif économique	Défavorable
Mme LABORDE	23 rect. bis	Ouverture du licenciement de l'apprenti pour motif économique	Défavorable
Mme BONFANTI-DOSSAT	7 rect.	Ouverture du licenciement de l'apprenti pour motif économique	Défavorable

La réunion est suspendue à 10 h 45.

Elle reprend à 13 h 30.

M. Alain Milon, président. – Il nous reste 467 amendements à examiner.

Article additionnel avant l'article 10

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 131 rectifié bis a été transmis au Président du Sénat, il serait irrecevable au titre de l'article 41 de la Constitution, car relèverait du domaine réglementaire. À défaut, avis défavorable.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 131 rectifié bis au titre de l'article 41 de la Constitution.

Article 10

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 211 a déjà été repoussé en commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n°s 211 et 285.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les établissements scolaires français à l'étranger sont d'une très grande variété, seuls certains sont sous contrat. Il serait compliqué

de prévoir une application uniforme de la politique d'orientation sans prendre en compte les spécificités et les différents statuts de ces établissements. Avis défavorable à l'amendement n° 318.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 318.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 463 restreint les transferts de compétences prévus en matière d'orientation au profit des régions. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 463.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 286 revient sur un amendement adopté par la commission. Avis défavorable. Même explication pour l'amendement n° 435 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 286, de même qu'à l'amendement n° 435 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Le report au 1^{er} septembre des mises à disposition à titre expérimental donne plus de temps aux régions pour organiser au mieux la mise en œuvre de leurs nouvelles missions. Avis favorable à l'amendement n° 538 rectifié.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 538 rectifié et 557 rectifié bis.

M. Michel Forissier, rapporteur. – La précision apportée à l'alinéa 3, que l'amendement n° 533 rectifié propose de supprimer, est cohérente avec la mission d'orientation de l'État. Elle ne contredit pas les nouvelles missions confiées aux régions. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 533 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 534 rectifié permettra d'affirmer et de clarifier les compétences partagées entre l'État et les régions en matière d'information et d'orientation. Avis favorable, sous réserve d'une rectification rédactionnelle pour assurer une bonne syntaxe.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 534 rectifié et 553 rectifié bis.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 163 a déjà été repoussé par notre commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 163.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'association des entreprises est possible si les régions le souhaitent ; inutile de le préciser dans la loi. Avis défavorable à l'amendement n° 562.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 562.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les régions pourront déjà associer les collectivités locales. La précision prévue par l’amendement n° 110 créerait une contrainte pour les régions, ce qui n’est pas opportun. Avis défavorable.

M. René-Paul Savary. – Attention, certaines régions sont très vastes. Ce n’est pas la région Grand Est qui peut, de Strasbourg, considérer les problèmes du bassin d’emploi du sud-ouest du département de la Marne à 400 kilomètres, sans prendre en compte l’avis des collectivités territoriales... Mon amendement est très territorialisé. Désolé de ne pas suivre le rapporteur.

M. Alain Milon, président. – Vous vous en expliquerez en séance.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 110.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les apprentis ont déjà choisi leur voie professionnelle. Bénéficiaire d’informations sur les métiers par les régions leur sera peu utile. Avis défavorable aux amendements identiques n°s 554 rectifié bis, 613 et 711.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 554 rectifié bis, 613 et 711.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Rien n’empêchera les régions de sensibiliser les élèves et étudiants aux métiers du numérique. La précision apportée par l’amendement n° 123 rectifié ter est inutile. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 123 rectifié ter.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L’État et les régions auront des compétences complémentaires et partagées en matière d’information et d’orientation. Il n’y a pas lieu d’y associer les autres collectivités territoriales qui n’ont pas de compétence sur ces sujets, même si rien ne les empêche de s’y impliquer si elles le souhaitent. Certes, la réflexion peut être approfondie. Avis défavorable sur l’amendement n° 111.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 111.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L’amendement n° 171 a déjà été repoussé par notre commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 171.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L’amendement n° 269 est déjà satisfait par les dispositions de l’article 10. Retrait ou avis défavorable.

La commission demande le retrait de l’amendement n° 269 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les régions récupèrent les missions et les agents des délégations régionales de l’Office national d’information sur les enseignements et les professions (Dronispe) afin d’élaborer les publications sur l’orientation à visée régionale et identifier les filières et les besoins en compétences sur le territoire. Avis défavorable à l’amendement n° 563.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 563.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 305 risque de faire reposer des contraintes excessives sur l'Onisep – dont les publications sont accessibles sur internet. La diversité de statut des établissements français à l'étranger rend complexe son application.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 305.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 164 a déjà été repoussé par notre commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 164 et 564.

M. Michel Forissier, rapporteur. – La présentation des caractéristiques de chaque formation dès la classe de sixième est une exigence supplémentaire assez lourde à réaliser dans le temps scolaire, alors que l'article 10 renforce déjà ces actions d'information en quatrième et troisième. Avis défavorable à l'amendement n° 77 rectifié *bis*.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 77 rectifié bis.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 128 avait été retiré en commission car nous avons des doutes sur l'articulation de ce dispositif, qui existe dans le cadre des classes de troisième prépa-pro, avec celui des prépa-métiers créé à l'article 8 *bis*. Comme nous sommes favorables à la préparation des jeunes à la voie professionnelle, je vous propose un avis de sagesse positive.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 128.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les stages en milieu professionnel sont déjà possibles dans l'enseignement supérieur et rien n'empêche qu'une période de stage se déroule pendant les vacances universitaires. Les étudiants, pour la plupart majeurs, peuvent aussi être employés en contrat à durée déterminée (CDD) pendant leurs vacances afin d'acquérir une expérience professionnelle. Avis défavorable sur les amendements identiques n^{os} 95, 119 rectifié *quinquies* et 229 rectifié et sur les amendements identiques n^{os} 22 et 24.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 95, 119 rectifié quinquies et 229 rectifié ainsi qu'aux amendements n^{os} 22 et 24.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Compte tenu des réserves émises sur les prépa-pro et les prépa-métiers, notre collègue Laurent Lafon avait retiré son amendement n° 129. L'intérêt d'une journée d'observation pendant le temps scolaire est limité, nous proposons de renforcer la découverte des métiers par d'autres moyens ; cette disposition peut donc être supprimée. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 129.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 124 rectifié *bis* apporte une précision utile sur le fond, même s'il n'est pas forcément nécessaire de l'inscrire dans la loi, car la formation des enseignants au monde du travail pourra comprendre des actions de sensibilisation aux enjeux de digitalisation des entreprises. Sagesse.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 124 rectifié bis.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Nous soutenons le fond de la précision apporté par l'amendement n° 646 mais son inscription dans la loi n'est pas forcément nécessaire. Sagesse.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 646.

M. Michel Forissier, rapporteur. – La suppression de la précision apportée par l'amendement n° 535 rectifié risquerait de brouiller la nouvelle répartition des missions prévue entre l'Onisep et les régions. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 535 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 243 risque de complexifier le système et de faire coexister des documentations régionales sur l'orientation faites par les régions et les Dronisep. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 243.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Il peut être utile de retarder le transfert des missions des Dronisep aux régions au 1^{er} septembre 2019 au lieu du 1^{er} janvier. Ce report donnera plus de temps aux régions pour s'approprier leurs nouvelles missions sur l'orientation et se concerter avec l'État pour assurer un transfert dans les meilleures conditions. Avis favorable aux amendements identiques n^{os} 536 rectifié et 555 rectifié bis.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 536 rectifié et 555 rectifié bis.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 440 rectifié *quater* précise l'entrée en vigueur déjà prévue par le texte, alors que nous proposons un report de cette date. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 440 rectifié quater.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 537 rectifié est cohérent avec le report de date de transfert des Dronisep aux régions. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n^{os} 537 rectifié, 556 rectifié bis et 710.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 263 rectifié permet aux régions de créer un comité régional de l'orientation avec l'État, afin de coordonner les différentes missions d'orientation. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 263 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 574 qui vise à proposer un rapport.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 574.

Articles additionnels après l'article 10

M. Michel Forissier, rapporteur. – Nous sommes favorables sur le fond à ce que les élèves de moins de 14 ans en classe de quatrième puissent effectuer des stages d'observation en milieu professionnel. Toutefois, la rédaction actuelle supprime la possibilité que ces stages s'effectuent pendant les vacances scolaires. Avis favorable à l'amendement n° 17 rectifié *bis*, sous réserve de rectification, sinon avis défavorable.

M. René-Paul Savary. – Les élèves de moins de 14 ans ne peuvent effectuer de stage qu'en administration, en établissement public administratif ou en collectivité territoriale, et non dans une entreprise privée. Je rectifierai mon amendement afin de satisfaire cet objectif.

M. Alain Milon, président. – Il faudra le rectifier avant la prochaine séance publique.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 17 rectifié bis, sous réserve de rectification.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les étudiants peuvent déjà effectuer des stages volontaires en dehors des heures de cours. Avis défavorable à l'amendement n° 108 rectifié.

Mme Catherine Deroche. – Pourquoi un tel avis défavorable ?

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement est satisfait.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 108 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les étudiants peuvent déjà demander une suspension de leurs études d'un an pour effectuer une période de formation disjointe de leur formation d'origine. Avis défavorable à l'amendement n° 140 rectifié, satisfait.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 140 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 16 rectifié *ter* et 530, déjà repoussés par la commission.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 16 rectifié *ter* et 530.*

Article 10 bis

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 10 est satisfait. Retrait ou avis défavorable.

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

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 67 rectifié *bis* et 507 sont satisfaits. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 67 rectifié bis et 507.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 25 rectifié est satisfait. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 25 rectifié, 28 rectifié, 93, 116 rectifié ter, 619, 673 rectifié bis et 704.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 26 rectifié est satisfait. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 26 rectifié, 29 rectifié, 94, 117 rectifié ter, 618, 674 rectifié bis et 705.

Articles additionnels après l'article 10 bis

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 154 a déjà été repoussé par la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 154.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les établissements scolaires français à l'étranger sont d'une très grande variété ; seuls certains sont sous contrat. Prévoir une application uniforme d'un dispositif sans prendre en compte les spécificités et les différents statuts de ces établissements semble compliqué. Avis défavorable à l'amendement n° 319.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 319.

Article 10 ter (supprimé)

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 464 est contraire à la position adoptée par notre commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 464.

Article 10 quater (supprimé)

M. Michel Forissier, rapporteur. – Même explication et même avis pour l'amendement n° 465.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 465.

Article 10 quinquies

M. Michel Forissier, rapporteur. – Nous sommes d'accord sur le principe de l'amendement n° 125 rectifié bis mais la charge d'organisation risque d'être considérable pour le ministère de l'éducation, compte tenu du nombre d'enseignants. Avis du Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 125 rectifié bis.

Article 11

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 212 est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 212.

M. Michel Forissier, rapporteur. – France compétences n'aura pas la mission de publier les informations sur les formations des Centres de formation d'apprentis (CFA) et des lycées professionnels. C'est le rôle des services de l'État. Avis défavorable à l'amendement n° 38 rectifié *quater*.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 38 rectifié quater.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 130 a déjà été repoussé par notre commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 130.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 270 rectifié supprime une obligation peu claire reposant sur les CFA et les lycées professionnels. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 270 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 271 rectifié apporte une précision peu opportune. La durée minimale d'un apprentissage sera ramenée à six mois. Un minimum de 150 heures de période d'apprentissage semble donc satisfait. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 271 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 289 rectifié, qui supprime la présidence du conseil d'administration d'un lycée professionnel à une personnalité extérieure, est contraire à la position adoptée par la commission ; j'y suis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 289 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 320 renforce les obligations des CFA pour l'accompagnement des apprentis en situation de handicap. De nombreux aménagements sont déjà prévus à cet effet et l'article 11 du projet de loi qui renforce l'accompagnement des personnes handicapées. Il n'apparaît dès lors pas nécessaire d'accroître les obligations qui incombent aux CFA en la matière : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 320.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 76 rectifié *bis* oblige les CFA à diffuser et à recenser les employeurs susceptibles de recruter des apprentis. Ils auront déjà pour mission d'assister les postulants à l'apprentissage dans leur recherche d'un employeur. Leur imposer en sus de recenser les employeurs susceptibles d'accueillir un apprenti constituerait une lourde contrainte. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 76 rectifié bis.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L’amendement n° 98 rectifié *bis* prévoit l’accueil en CFA de personnes en période de mise en situation en milieu professionnel. Si tel peut déjà être le cas, il apparaît toutefois utile de le préciser explicitement dans leurs missions. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 98 rectifié bis.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L’amendement n° 308 oblige les CFA agricoles à diffuser et à recenser les employeurs susceptibles de recruter des apprentis. Les CFA agricoles sont régis par les mêmes règles que celles qui s’appliquent aux autres CFA. En outre, le projet de loi comprend des dispositifs de soutien aux structures rurales au titre de l’aménagement du territoire. Il n’apparaît, en conséquence, pas opportun de leur accorder un statut spécifique : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 308.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L’amendement n° 513 modifie les règles comptables applicables aux CFA. Or, l’article 11 du projet de loi les soumet aux règles de la comptabilité analytique, dont la mise en œuvre sera fixée par arrêté ministériel. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 513.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L’amendement n° 321 renforce l’accessibilité des équipements pédagogiques aux personnes handicapées. Le code du travail prévoit déjà des aménagements pour l’accessibilité des outils pédagogiques utilisés en CFA. Par ailleurs, l’amendement ne vise que les cas dans lesquels des enseignements normalement dispensés par des CFA sont assurés par des établissements d’enseignement. J’y suis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 321.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L’amendement n° 307 crée un conseil de vie des apprentis. Il a été transmis au Président du Sénat au titre de la procédure prévue sur le fondement de l’article 41 de la Constitution. Dans cette attente, je vous propose d’émettre un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 307.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L’amendement n° 39 rectifié *quater* donne, à France compétences, accès aux bilans pédagogiques et financiers des organismes de formation. Elle n’aura pas vocation à contrôler ces structures : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 39 rectifié quater.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L’amendement n° 311 prévoit la couverture des déficits des CFA par France compétences pendant la période de transition. Cette disposition permettra aux CFA de combler d’éventuels déficits avant de basculer dans un financement au contrat, j’y suis donc favorable.

La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 311.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 298 supprime la dérogation prévue pendant la période transitoire, permettant qu'un CFA puisse être créé dès le 1^{er} janvier 2019 sans convention avec la région. La possibilité de créer librement, à titre dérogatoire, des CFA dès la publication de la loi, alors que le nouveau régime ne sera pas encore installé, doit être accompagnée de garanties. Je vous propose, en conséquence, de nous en remettre à l'avis du Gouvernement pour obtenir davantage de précisions.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 298.

Article 11 bis A

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les amendements identiques de suppression n^{os} 213 et 287 rectifié sont contraires à la position de la commission : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 213 et 287 rectifié.

Article 11 bis

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les amendements identiques de suppression n^{os} 214 et 288 rectifié sont contraires à la position de la commission : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 214 et 288 rectifié.

Article 12

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement de suppression n° 215 est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 215.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 51 rectifié *bis*, 85 rectifié, 192 rectifié, 417 rectifié *bis* et 517 rectifié limitent l'aide aux employeurs d'apprentis aux entreprises de moins de cinquante salariés et l'étendent à tout apprenti sans condition de niveau. La limitation proposée apparaît trop restrictive, les moyennes entreprises ayant également besoin d'être soutenues. Les petites entreprises sont, en outre, déjà aidées par le dispositif unique prévu par le projet de loi. Il semble enfin préférable de concentrer l'aide sur les apprentis de niveaux IV et V, que les employeurs peinent davantage à recruter. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 51 rectifié *bis*, 85 rectifié, 192 rectifié, 417 rectifié *bis* et 517 rectifié.*

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les amendements n^{os} 166 rectifié, 172 rectifié, 322 rectifié et 565 rectifié sont en discussion commune. Les amendements n^{os} 166 rectifié, 172 rectifié et 565 rectifié, déjà repoussés par la commission, rétablissent la prime pour l'emploi d'apprentis en situation de handicap. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 166 rectifié, 172 rectifié et 565 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 322 rectifié demande, pour sa part, l'avis du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) sur le

décret prévoyant des aménagements pour les apprentis handicapés. Cette précision apparaît utile ; j'y suis favorable.

M. Yves Daudigny. – Très bien !

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 322 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Alors que la commission s'est prononcée en faveur de la fusion des aides, l'amendement n° 185 rectifié maintient et élargit le champ des bénéficiaires du crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 185 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les amendements n°s 575 rectifié et 566 rectifié prévoient la remise d'un rapport au Parlement : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 575 rectifié et 566 rectifié.

Article additionnel après l'article 12

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 266 rectifié *bis* exonère de cotisations sociales les salaires versés au premier apprenti. Les entreprises de moins de 250 salariés peuvent déjà recevoir une prime d'au moins 1 000 euros pour le recrutement d'un premier apprenti ou d'un apprenti supplémentaire, en application de l'article L. 6243-1-1 du code du travail. En outre, l'article 12 du projet de loi fusionne en une aide unique quatre dispositifs : deux primes régionales, la prime pour l'emploi d'apprentis handicapés et le crédit d'impôt. Enfin, il existe déjà des règles d'exonération de charges sociales pour les entreprises, qui accueillent des apprentis. Celles de moins de onze salariés sont ainsi exonérées de cotisations pour les salaires versées aux apprentis, sauf les cotisations relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles. Il me semble donc préférable de ne pas créer un nouveau dispositif de soutien au moment où sont rationalisées les aides à l'apprentissage. Je souhaite en conséquence le retrait de cet amendement et, à défaut, y serai défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 266 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

Article 13

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 145 rectifié *bis* élargit le dispositif de reconversion ou de promotion par l'alternance à tous les salariés. Les amendements identiques n°s 182 rectifié et 692 rectifié ont le même objet. Il me semble nécessaire d'interroger la ministre s'agissant de la finalité du dispositif et du public visé. Je vous propose donc de demander l'avis du Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 145 rectifié bis, 182 rectifié et 692 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Par ailleurs, l'amendement n° 173 rectifié, en discussion commune avec les amendements identiques n°s 182 rectifié et 692 rectifié susmentionnés et précisant que le dispositif de reconversion ou de promotion par l'alternance permet de préparer un diplôme, un titre à finalité professionnelle ou un certificat de

qualification professionnelle, est satisfait. J'en demande le retrait et, à défaut, y serai défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 173 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les amendements n^{os} 466 et 568 rectifié sont en discussion commune. L'amendement n° 466, contraire à la position adoptée par la commission, maintient des périodes de professionnalisation et modifie la préparation opérationnelle à l'emploi. J'y suis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 466.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 568 rectifié, quant à lui, associe les branches professionnelles à la définition du contenu de la préparation opérationnelle à l'emploi. L'employeur définit déjà le contenu de la formation, en concertation avec Pôle emploi et les opérateurs de compétences (Opco), il ne semble dès lors pas nécessaire que la branche y participe : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 568 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 525, satisfait, ouvre le contrat de professionnalisation aux personnes accompagnées par une structure d'insertion par l'activité économique. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 525.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 576 rectifié abroge les périodes de professionnalisation au 1^{er} janvier 2019. Il est également satisfait : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 576 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les amendements n^{os} 605, 567 rectifié, 103 rectifié *bis* et 239 sont en discussion commune. L'amendement n° 605 étend à l'ensemble du territoire national et aux structures d'insertion par l'activité économique l'expérimentation des contrats de professionnalisation conclus aux fins d'acquisition de compétences définies par l'employeur et l'Opco, en accord avec le salarié. L'élargissement de l'expérimentation contribuera à sa réussite : avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 605.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 567 rectifié a le même objet. Il sera, en conséquence, satisfait par l'amendement n° 605 précité, auquel nous avons donné un avis favorable ; j'en demande donc le retrait.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 567.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 103 rectifié *bis*, satisfait, ouvre le contrat de professionnalisation aux personnes accompagnées par une structure d'insertion par l'activité économique. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 103 rectifié bis.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 239 rectifié crée un contrat de professionnalisation-inclusion. Il me semble qu'expérimenter une nouvelle catégorie de contrat de professionnalisation contribuerait à brouiller un paysage déjà complexe, alors, en outre, que le projet de loi prévoit d'élargir le contenu de ce contrat à titre expérimental. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 239 rectifié.

Article 14

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les amendements n^{os} 515 rectifié *bis*, 40 rectifié *quater*, 372 et 373, ainsi que les amendements identiques n^{os} 19 rectifié et 105 rectifié *bis*, sont en discussion commune. L'amendement n° 515 rectifié *bis* maintient la Commission nationale de la certification professionnelle. Il est contraire à la position de la commission : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 515 rectifié bis.

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

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les amendements n^{os} 372 et 373, précisant les critères imposés à France compétences pour ses avis en matière de certification professionnelle, ont déjà été repoussés par la commission : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 372 et 373.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 19 rectifié et 105 rectifié *bis*, déjà rejetés par la commission, suppriment les demandes de correspondance des certifications professionnelles et le droit de retrait des répertoires accordé à France compétences. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 19 rectifié et 105 rectifié bis.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les amendements n^{os} 174 rectifié et 693 rectifié, en discussion commune, prévoient l'élaboration des référentiels d'activités et de compétences par les branches professionnelles. Ils ont déjà été repoussés en commission : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 174 rectifié et 693 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les amendements n^{os} 168 rectifié, 277 et 612 sont en discussion commune. Ils adaptent les référentiels des diplômes et des titres à finalité professionnelle en fonction des spécificités de chaque territoire et ont déjà été rejetés par la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 168 rectifié, 277 et 612.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 379 oblige les certificats de qualification professionnelle à faire l'objet d'une demande d'inscription aux répertoires de la certification professionnelle. Il a déjà été repoussé par la commission : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 379.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 448 prévoit un classement des diplômes et des titres selon une signalétique simple et accessible. Ces informations sont déjà classées par niveau, secteur et métier. Ajouter une signalétique ne m'apparaît ni simple, ni utile à leur accessibilité. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 448.

Article additionnel après l'article 14

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 69 règle, sans justification, l'accès à la profession d'architecte d'intérieur. J'y suis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 69.

Article 14 bis

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 467, apportant des précisions au projet personnalisé de scolarisation des personnes handicapées, réécrit un article adopté par la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 467.

Article additionnel avant l'article 15

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 31 rectifié *quater* rend obligatoire la négociation de branche et d'entreprise sur les proches aidants. Il est amplement satisfait par l'article L. 3142-26 du code du travail, introduit par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, qui prévoit que le congé accordé aux proches aidants peut faire l'objet d'une négociation dans l'entreprise ou, à défaut, dans la branche. Faute d'accord, les dispositions d'ordre public et supplétives s'appliqueront. Ces règles sont récentes ; de grâce, ne les modifions pas si rapidement ! Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 31 rectifié quater.

TABLEAU DES AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article additionnel avant l'article 10			
Mme Laure DARCOS	131 rect. <i>bis</i>	Rehaussement de la proportion de stagiaires pouvant être accueillis en même temps dans un organisme d'accueil	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 10 Extension des compétences des régions en matière d'orientation professionnelle			
Mme COHEN	211	Suppression de l'article	Défavorable
M. MAGNER	285 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
Mme CONWAY-MOURET	318	Application de la politique d'orientation de l'État aux établissements scolaires français à l'étranger	Défavorable
Mme COHEN	463	Restriction des transferts de compétences en matière d'orientation aux régions	Défavorable
Mme MONIER	286 rect.	Maintien d'un CIO dans chaque département	Défavorable
Le Gouvernement	435 rect.	Maintien d'un CIO dans chaque département	Défavorable
Mme CHAIN-LARCHÉ	538 rect.	Report au 1 ^{er} septembre 2019 de l'expérimentation visant à mettre à disposition des régions des personnels de l'éducation nationale	Favorable
Mme de la PROVÔTÉ	557 rect. <i>bis</i>	Report au 1 ^{er} septembre 2019 de l'expérimentation visant à mettre à disposition des régions des personnels de l'éducation nationale	Favorable
Mme CHAIN-LARCHÉ	533 rect.	Suppression de la mission donnée à l'État d'accompagner les élèves pour trouver leur voie de formation	Défavorable
Mme CHAIN-LARCHÉ	534 rect. <i>bis</i>	Précision tendant à ce que la région définisse la politique relative aux actions d'information sur les métiers	Favorable
Mme de la PROVÔTÉ	553 rect. <i>ter</i>	Précision tendant à ce que la région définisse la politique relative aux actions d'information sur les métiers	Favorable
M. CHASSEING	163 rect.	Association des chambres consulaires aux actions d'information sur les métiers et les formations réalisées par la région	Défavorable
M. GREMILLET	562 rect.	Association des entreprises du territoire aux actions d'information sur les métiers et les formations réalisées par la région	Défavorable
M. SAVARY	110 rect.	Association des autres collectivités territoriales aux actions d'information sur les métiers et les formations réalisées par la région	Défavorable
Mme de la PROVÔTÉ	554 rect. <i>bis</i>	Ajout des apprentis parmi les bénéficiaires des actions d'informations sur les métiers et les formations organisées par les régions	Défavorable
M. KARAM	613	Ajout des apprentis parmi les bénéficiaires des actions d'informations sur les métiers et les formations organisées par les régions	Défavorable
M. REQUIER	711 rect.	Ajout des apprentis parmi les bénéficiaires des actions d'informations sur les métiers et les formations organisées par les régions	Défavorable
Mme MORIN-DESAILLY	123 rect. <i>ter</i>	Réalisation d'actions d'information sur les métiers du numérique dans les établissements scolaires	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. SAVARY	111 rect.	Avis des collectivités territoriales concernées sur le cadre de référence conclu entre l'État et les régions guidant l'intervention des régions dans les établissements scolaires	Défavorable
M. CHASSEING	171 rect.	Association des branches professionnelles au cadre de référence entre l'État et la région définissant les modalités d'action en matière d'orientation dans les établissements scolaires.	Défavorable
M. RETAILLEAU	269 rect.	Compensation financière des transferts de compétences aux régions	Défavorable
M. GREMILLET	563 rect.	Appui des branches professionnelles pour que les régions définissent les besoins en compétences sur leur territoire	Défavorable
Mme LEPAGE	305 rect.	Extension des missions de l'Onisep aux établissements d'enseignement français à l'étranger	Défavorable
M. CHASSEING	164 rect.	Obligation de parité entre les représentants de l'État et ceux des régions au conseil d'administration de l'Onisep	Défavorable
M. GREMILLET	564 rect.	Obligation de parité entre les représentants de l'État et ceux des régions au conseil d'administration de l'Onisep	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	77 rect. <i>bis</i>	Présentation des caractéristiques de chaque formation dès la classe de sixième	Défavorable
M. LAFON	128	Extension à la classe de quatrième des enseignements complémentaires de découverte du monde économique et professionnel ainsi que la possibilité de faire des stages en milieu professionnel	Sagesse
M. Loïc HERVÉ	95	Extension aux étudiants de l'enseignement supérieur des stages en milieu professionnel d'une semaine pendant les vacances scolaires pour les élèves de collège et de lycée	Défavorable
M. BABARY	119 rect. <i>quinquies</i>	Extension aux étudiants de l'enseignement supérieur des stages en milieu professionnel d'une semaine pendant les vacances scolaires pour les élèves de collège et de lycée	Défavorable
Mme SAINT-PÉ	229 rect. <i>bis</i>	Extension aux étudiants de l'enseignement supérieur des stages en milieu professionnel d'une semaine pendant les vacances scolaires pour les élèves de collège et de lycée	Défavorable
Mme MICOULEAU	22 rect.	Extension aux étudiants de l'enseignement supérieur des stages en milieu professionnel d'une semaine pendant les vacances scolaires pour les élèves de collège et de lycée	Défavorable
Mme LABORDE	24 rect. <i>bis</i>	Extension aux étudiants de l'enseignement supérieur des stages en milieu professionnel d'une semaine pendant les vacances scolaires pour les élèves de collège et de lycée	Défavorable
M. LAFON	129	Suppression de la possibilité pour les élèves de 4 ^{ème} et de 3 ^{ème} d'effectuer une journée de stage en entreprise pendant le temps scolaire	Favorable
Mme MORIN-DESAILLY	124 rect. <i>ter</i>	Ajout à la formation des enseignants d'une sensibilisation aux enjeux liés à la digitalisation des entreprises	Sagesse

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. KARAM	646	Ajout à la formation des enseignants d'une sensibilisation aux secteurs créateurs d'emploi	Sagesse
Mme CHAIN-LARCHÉ	535 rect.	Suppression de la précision visant à transférer aux régions les seules missions des Dronisep à portée régionale	Défavorable
Mme de la PROVÔTÉ	243	Passage d'une obligation à une faculté de transfert des missions des Dronisep aux régions	Défavorable
Mme CHAIN-LARCHÉ	536 rect.	Transfert aux régions des missions des Dronisep à compter du 1 ^{er} septembre 2019	Favorable
Mme de la PROVÔTÉ	555 rect. <i>bis</i>	Transfert aux régions des missions des Dronisep à compter du 1 ^{er} septembre 2019	Favorable
M. DECOOL	440 rect. <i>quater</i>	Transfert aux régions des missions des Dronisep à compter du 1 ^{er} janvier 2019	Défavorable
Mme CHAIN-LARCHÉ	537 rect.	Allongement du délai à six mois pour conclure la convention de transfert des Dronisep aux régions	Favorable
Mme de la PROVÔTÉ	556 rect. <i>bis</i>	Allongement du délai à six mois pour conclure la convention de transfert des Dronisep aux régions	Favorable
M. REQUIER	710 rect.	Allongement du délai à six mois pour conclure la convention de transfert des Dronisep aux régions	Favorable
M. RETAILLEAU	263 rect. <i>bis</i>	Création d'un comité régional de l'orientation	Favorable
M. GREMILLET	574 rect.	Remise d'un rapport au Parlement sur les compensations financières accordées aux régions au titre des compétences transférées	Défavorable
Article additionnel après l'article 10			
Mme FÉRAT	17 rect. <i>ter</i>	Ouverture des périodes d'observation en entreprise aux élèves de moins de quatorze ans inscrits en classe de quatrième ou de troisième	Favorable si rectifié
Mme Laure DARCOS	108 rect. <i>bis</i>	Périodes de stage en milieu professionnel pour les étudiants pendant leurs vacances	Défavorable
Mme BERTHET	140 rect. <i>bis</i>	Possibilité de suspendre ses études universitaires pour préparer un CAP	Défavorable
Mme MÉLOT	16 rect. <i>ter</i>	Possibilité pour les établissements d'enseignement supérieur privés d'assurer des enseignements à distance	Défavorable
M. HENNO	530 rect.	Possibilité pour les établissements d'enseignement supérieur privés d'assurer des enseignements à distance	Défavorable
Article 10 bis Campus des métiers et des qualifications			
M. BRISSON	10 rect.	Inscription des CFA et des chambres consulaires parmi les membres des campus des métiers et des qualifications	Défavorable
M. REVET	67 rect. <i>bis</i>	Inscription des CFA et des chambres consulaires parmi les membres des campus des métiers et des qualifications	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme FÉRET	507	Inscription des CFA et des chambres consulaires parmi les membres des campus des métiers et des qualifications	Défavorable
Mme LABORDE	25 rect.	Inscription des CFA parmi les membres des campus des métiers et des qualifications	Défavorable
Mme MORHET-RICHAUD	28 rect. <i>bis</i>	Inscription des CFA parmi les membres des campus des métiers et des qualifications	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	93	Inscription des CFA parmi les membres des campus des métiers et des qualifications	Défavorable
M. BABARY	116 rect. <i>ter</i>	Inscription des CFA parmi les membres des campus des métiers et des qualifications	Défavorable
M. LÉVRIER	619	Inscription des CFA parmi les membres des campus des métiers et des qualifications	Défavorable
M. DELCROS	673 rect. <i>bis</i>	Inscription des CFA parmi les membres des campus des métiers et des qualifications	Défavorable
M. VALL	704 rect.	Inscription des CFA parmi les membres des campus des métiers et des qualifications	Défavorable
Mme LABORDE	26 rect.	Inscription des chambres consulaires parmi les membres des campus des métiers et des qualifications	Défavorable
Mme MORHET-RICHAUD	29 rect. <i>bis</i>	Inscription des chambres consulaires parmi les membres des campus des métiers et des qualifications	Défavorable
M. Loïc HERVÉ	94	Inscription des chambres consulaires parmi les membres des campus des métiers et des qualifications	Défavorable
M. BABARY	117 rect. <i>ter</i>	Inscription des chambres consulaires parmi les membres des campus des métiers et des qualifications	Défavorable
M. LÉVRIER	618	Inscription des chambres consulaires parmi les membres des campus des métiers et des qualifications	Défavorable
M. DELCROS	674 rect. <i>bis</i>	Inscription des chambres consulaires parmi les membres des campus des métiers et des qualifications	Défavorable
M. VALL	705 rect.	Inscription des chambres consulaires parmi les membres des campus des métiers et des qualifications	Défavorable
Article additionnel après l'article 10 bis			
M. CHASSEING	154	Présentation de l'apprentissage organisée par les CFA dans le cadre du droit au conseil en orientation	Défavorable
Mme CONWAY-MOURET	319	Création de filières techniques et technologiques dans les établissements d'enseignement français à l'étranger	Défavorable
Article 10 ter (Supprimé)			
Remise au Parlement d'un rapport annuel sur les politiques régionales de lutte contre l'illettrisme			
Mme COHEN	464	Rétablissement d'une demande de rapport au Parlement	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 10 <i>quater</i> (Supprimé) Remise au Parlement d'un rapport sur la situation et les perspectives des centres d'information et d'orientation			
Mme COHEN	465	Rétablissement d'une demande de rapport au Parlement	Défavorable
Article 10 <i>quinquies</i> Formation continue des enseignants aux filières de formation, aux métiers et au monde économique et professionnel			
Mme MORIN-DESAILLY	125 rect. <i>ter</i>	Rendre la formation continue obligatoire pour tous les enseignants	Avis du Gouvernement
Article 11 Organisation et fonctionnement des centres de formation d'apprentis			
Mme COHEN	212	Suppression de l'article	Défavorable
M. VIAL	38 rect. <i>quater</i>	Publication des informations sur les formations des CFA et des lycées professionnels par France compétences	Défavorable
M. LAFON	130	Suppression d'un seuil "d'effectifs suffisants" pour l'obligation de publication sur les formations par un CFA ou un lycée professionnel.	Défavorable
M. RETAILLEAU	270 rect.	Suppression de la publication par chaque CFA et lycée professionnel de la « valeur ajoutée » de leur établissement.	Favorable
M. RETAILLEAU	271 rect.	Obligation d'une durée minimale de l'apprentissage de cent cinquante heures	Défavorable
M. MAGNER	289 rect.	Suppression de la présidence du conseil d'administration d'un lycée professionnel à une personnalité extérieure	Défavorable
Mme FÉRET	320	Renforcement des obligations des CFA pour l'accompagnement des apprentis en situation de handicap	Défavorable
Mme ESTROSI SASSONE	76 rect. <i>bis</i>	Obligation pour les CFA de diffuser et recenser les employeurs susceptibles de recruter des apprentis	Défavorable
Mme CANAYER	98 rect. <i>bis</i>	Accueil en CFA de personnes en période de mise en situation en milieu professionnel	Favorable
Mme FÉRET	308	Obligation pour les CFA de diffuser et recenser les employeurs susceptibles de recruter des apprentis	Défavorable
M. PIEDNOIR	513	Modification des règles comptables applicables aux CFA	Défavorable
Mme GRELET-CERTENAIS	321	Renforcement de l'accessibilité des équipements pédagogiques	Défavorable
Mme FÉRET	307	Création d'un conseil de vie des apprentis	Défavorable
M. VIAL	39 rect. <i>quater</i>	Accès par France compétences aux bilans pédagogiques et financiers des organismes de formation	Défavorable
Mme FÉRET	311	Couverture des déficits des CFA par France compétences lors de la période transitoire	Favorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme FÉRET	298	Suppression de la dérogation prévue pendant la période transitoire pour qu'un CFA puisse être créé, dès promulgation de la loi, sans convention avec la région	Avis du Gouvernement
Article 11 bis A Écoles de production			
Mme COHEN	213	Suppression de l'article	Défavorable
M. MAGNER	287 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
Article 11 bis Valorisation de l'offre de formation continue et d'apprentissage dans les établissements publics d'enseignement supérieur			
Mme COHEN	214	Suppression de l'article	Défavorable
M. MAGNER	288 rect.	Suppression de l'article	Défavorable
Article 12 Aide unique aux employeurs d'apprentis			
Mme COHEN	215	Suppression de l'article	Défavorable
M. PANUNZI	51 rect. <i>bis</i>	Limitation de l'aide aux employeurs d'apprentis aux entreprises de moins de cinquante salariés et extension aux apprentis de tous niveaux	Défavorable
M. REVET	85 rect.	Limitation de l'aide aux employeurs d'apprentis aux entreprises de moins de cinquante salariés et extension aux apprentis de tous niveaux	Défavorable
M. CHASSEING	192 rect.	Limitation de l'aide aux employeurs d'apprentis aux entreprises de moins de cinquante salariés et extension aux apprentis de tous niveaux	Défavorable
M. BABARY	417 rect. <i>ter</i>	Limitation de l'aide aux employeurs d'apprentis aux entreprises de moins de cinquante salariés et extension aux apprentis de tous niveaux	Défavorable
Mme LAMURE	517 rect.	Limitation de l'aide aux employeurs d'apprentis aux entreprises de moins de cinquante salariés et extension aux apprentis de tous niveaux	Défavorable
M. CHASSEING	166 rect.	Rétablissement de la prime pour l'emploi d'apprentis en situation de handicap.	Défavorable
M. CHASSEING	172 rect.	Rétablissement de la prime pour l'emploi d'apprentis en situation de handicap.	Défavorable
Mme FÉRET	322 rect.	Avis du Conseil national consultatif des personnes handicapées sur le décret prévoyant des aménagements pour les apprentis handicapés	Favorable
M. GREMILLET	565 rect.	Rétablissement de la prime pour l'emploi d'apprentis en situation de handicap.	Défavorable
M. CHASSEING	185 rect.	Maintien et élargissement des bénéficiaires du crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage	Défavorable
M. GREMILLET	575 rect.	Remise d'un rapport au Parlement	Défavorable
M. GREMILLET	566 rect.	Remise d'un rapport au Parlement	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 12			
M. RETAILLEAU	266 rect. <i>bis</i>	Exonération de cotisations sociales pour les salaires versés au premier apprenti	Défavorable
Article 13 Contrats de professionnalisation, périodes de professionnalisation et préparation opérationnelle à l'emploi			
Mme GRUNY	145 rect. <i>bis</i>	Élargir le dispositif de reconversion ou promotion par alternance à tous les salariés	Avis du Gouvernement
M. CHASSEING	182 rect.	Élargir le dispositif de reconversion ou promotion par alternance à tous les salariés	Avis du Gouvernement
M. REQUIER	692 rect.	Élargir le dispositif de reconversion ou promotion par alternance à tous les salariés	Avis du Gouvernement
M. CHASSEING	173 rect.	Précision afin que le dispositif de reconversion ou promotion par alternance permette de préparer un diplôme ou un titre à finalité professionnelle ou un certificat de qualification professionnelle	Défavorable
Mme COHEN	466	Maintien des périodes de professionnalisation et modification de la préparation opérationnelle à l'emploi	Défavorable
M. GREMILLET	568 rect.	Association des branches professionnelles dans la définition du contenu de la préparation opérationnelle à l'emploi	Défavorable
M. HENNO	525	Ouverture du contrat de professionnalisation aux personnes accompagnées par une structure d'insertion par l'activité économique	Défavorable
M. GREMILLET	576 rect.	Abrogation des périodes de professionnalisation au 1 ^{er} janvier 2019	Défavorable
Le Gouvernement	605	Étendre à tout le territoire et aux structures d'insertion par l'activité économique l'expérimentation des contrats de professionnalisation conclus pour acquérir des compétences définies par l'employeur et l'opérateur de compétences, en accord avec le salarié	Favorable
M. GREMILLET	567 rect.	Étendre à tout le territoire l'expérimentation des contrats de professionnalisation conclus pour acquérir des compétences définies par l'employeur et l'opérateur de compétences, en accord avec le salarié	Défavorable
M. DALLIER	103 rect. <i>bis</i>	Ouverture du contrat de professionnalisation aux personnes accompagnées par une structure d'insertion par l'activité économique	Défavorable
M. CHASSEING	239 rect.	Création d'un contrat de professionnalisation « inclusion »	Défavorable
Article 14 Nouvelle organisation de la certification professionnelle			
M. Philippe DOMINATI	515 rect. <i>bis</i>	Maintien de la Commission nationale de la certification professionnelle	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. VIAL	40 rect. <i>quater</i>	Précision rédactionnelle	Favorable
M. DAUDIGNY	372	Précision des critères devant être respectés par France compétences pour ses avis en matière de certification professionnelle.	Défavorable
M. DAUDIGNY	373	Précision des critères devant être respectés par France compétences pour ses avis en matière de certification professionnelle.	Défavorable
M. BRISSON	19 rect.	Suppression des demandes de correspondance des certifications et du droit de retrait des répertoires accordé à France compétences	Défavorable
M. LONGEOT	105 rect. <i>bis</i>	Suppression des demandes de correspondance des certifications et du droit de retrait des répertoires accordé à France compétences	Défavorable
M. CHASSEING	174 rect.	Élaboration des référentiels d'activités et de compétences par les branches professionnelles	Défavorable
M. REQUIER	693 rect.	Élaboration des référentiels d'activités et de compétences par les branches professionnelles	Défavorable
M. CHASSEING	168 rect.	Adaptation des référentiels des diplômes et titres à finalité professionnelle en fonction des spécificités régionales de chaque territoire	Défavorable
M. DURAN	277	Adaptation des référentiels des diplômes et titres à finalité professionnelle en fonction des spécificités régionales de chaque territoire	Défavorable
M. KARAM	612	Adaptation des référentiels des diplômes et titres à finalité professionnelle en fonction des spécificités régionales de chaque territoire	Défavorable
Mme JASMIN	379	Obligation faite aux certificats de qualification professionnelle de faire l'objet d'une demande d'inscription aux répertoires de la certification professionnelle	Défavorable
Mme JASMIN	448	Classement des diplômes et titres selon une signalétique simple et accessible	Défavorable
Article additionnel après l'article 14			
Mme LOPEZ	69	Régulation de la dénomination d'architecte d'intérieur par une liste fixée par décret	Défavorable
Article 14 bis			
Attestation de compétences professionnelles pour les personnes en situation de handicap			
Mme COHEN	467	Précision sur le projet personnalisé de scolarisation des personnes handicapées	Défavorable
Article additionnel avant l'article 15			
Mme GUIDEZ	31 rect. <i>quater</i>	Négociation de branche et d'entreprise obligatoire sur le thème des proches aidants	Défavorable

La réunion est close à 14 h 50.

Mercredi 11 juillet 2018

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel – Suite de l'examen des amendements de séance

M. Alain Milon, président. – Il nous reste 328 amendements à examiner. Nous examinons d'abord l'amendement n° 750 du Gouvernement, sur l'article 33. Cet amendement a été déposé hier soir, nous l'avons étudié dans la nuit : cette méthode de travail est difficilement acceptable.

Article 33

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Alors que le Gouvernement envisage une réforme institutionnelle qui remet en cause les prérogatives du Parlement, nous entendons lundi le Président de la République annoncer le dépôt de cet amendement pour ouvrir de manière anticipée la négociation de la convention d'assurance chômage. Ce n'est pas la conception que nous nous faisons de relations sereines entre le Parlement et le Gouvernement. Je rappelle que sur ce texte, nous avons dû examiner d'autres amendements sur l'emploi des travailleurs handicapés, les plateformes numériques ou les travailleurs détachés, sans étude d'impact et en dernière minute.

Il n'est pas certain que cet amendement soit conforme à la Constitution, car il remet en cause le principe de la liberté contractuelle. Dans une décision du 7 août 2008, le Conseil constitutionnel a jugé qu'une loi ne saurait porter une atteinte excessive à des accords collectifs antérieurs légalement conclus, sauf motif d'intérêt général suffisant. Est-ce le cas ? C'est une vraie question. À notre avis, non. Puis, l'amendement ne prévoit pas explicitement que la convention du 14 avril 2017 relative à l'assurance chômage et à ses textes associés deviendra caduque. Le rôle du Parlement est totalement ignoré, alors que nous avons obligé le Gouvernement à l'article 32 à lui transmettre le projet de document de cadrage. Enfin, l'amendement prévoit que le document de cadrage proposera aux partenaires sociaux de revoir l'articulation entre les allocations chômage assurantielles et celles de solidarité. C'est une réforme des principes historiques de la protection sociale, sans vision d'ensemble ni étude d'impact. Avis défavorable.

M. René-Paul Savary. – Je comprends la surprise de notre rapporteur. Avons-nous une idée de ce texte de cadrage ? Quels amendements, quels articles sont remis en cause ?

M. Alain Milon, président. – Nous n'avons aucune idée du document de cadrage.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Il n'existe pas encore, vu le mal que nous avons eu à avoir l'amendement.

M. Martin Lévrier. – Sur la forme, nous sommes tous d'accord. Sur le fond, je ne suis pas sûr que ne pas voter cet amendement soit la meilleure idée. Ne vaudrait-il pas mieux demander plus de renseignements au Gouvernement, et chercher des points d'accord ?

Je suis pour un travail sur le fond, sans se braquer dans des discussions purement politiques ; mais peut-être est-ce la naïveté du parlementaire nouvellement élu ?

M. Jean-Louis Tourenne. – Devant le Parlement réuni en Congrès, le Président de la République a demandé aux partenaires sociaux de négocier pour transformer le régime d'assurance chômage. Cet amendement leur réclame une négociation ayant pour but de susciter le retour à l'emploi. C'est un changement d'objectif et de philosophie, qui remet tout en cause. Inacceptable.

M. Jean-Noël Cardoux. – Nous allons rejeter cet amendement, il sera sans doute adopté en nouvelle lecture à l'Assemblée après échec de la CMP. Cette adoption ne serait-elle pas toutefois contraire à la règle dite de l'entonnoir ?

M. Alain Milon, président. – Il faudra approfondir cette question. De toute façon, nous formerons un recours devant le Conseil constitutionnel. C'est un amendement important, qui modifie la philosophie de l'assurance chômage : on ne dépose pas un tel amendement au dernier moment, après l'avoir rédigé sur un coin de table, à la suite de la décision d'une seule personne.

M. Jean-Louis Tourenne. – Le Gouvernement a présenté sa trajectoire budgétaire à Bruxelles sans tenir compte du coût de l'élargissement de l'assurance chômage. Du coup, il lui faut trouver 500 millions d'euros. Il a le choix entre proposer une baisse des prestations, ou la faire porter par les partenaires sociaux.

M. Alain Milon, président. – Ceux-ci se réunissent ce matin avec le Medef au Conseil économique, environnemental et social...

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Sur la note de cadrage, le champ des possibles est ouvert : les médias faisaient d'abord état d'une limitation aux contrats courts et à l'interim, mais il semble que la réflexion se soit élargie. Seul le Président de la République, à ce stade, semble savoir de quoi il retourne.

Mme Véronique Guillotin. – Même avec la plus grande bienveillance envers le Gouvernement, ce qui s'est passé hier est inacceptable. Je m'exprime là à titre personnel, et non au nom de mon groupe.

M. Michel Forissier. – Ce coup de force s'inscrit sur la toile de fond de la réforme constitutionnelle. Je la verrai d'un autre œil ! Car il y a désormais un problème de confiance entre le Gouvernement et le Parlement. Nos rapports avec lui étaient francs et cordiaux. Nous ne sommes aucunement responsables de ce qui se passe.

M. Martin Lévrier. – Ne mélangeons pas la réforme constitutionnelle avec cet amendement. Celle-ci fait l'objet de discussions nourries depuis un an. Je ne suis pas favorable au jeu des ressentis et des interprétations.

M. Daniel Chasseing. – Si tout était clair...

M. Olivier Henno. – La méthode surprend. Quel résultat le Gouvernement peut-il souhaiter en braquant notre assemblée ? Cet amendement a peu de chances d'aboutir. J'ai du mal à comprendre...

M. Alain Milon, président. – Moi aussi !

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 750.

M. Alain Milon, président. – Nous examinons à présent plusieurs amendements du rapporteur.

Article 40

L'amendement de cohérence ASOC.4 est adopté.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L'amendement ASOC.28 maintient, pour les entreprises à la tête d'un réseau de plusieurs succursales, le calcul établissement par établissement de l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés (OETH) à condition qu'un accord soit signé dans le cadre de la négociation obligatoire d'entreprise.

L'amendement ASOC.28 est adopté, ainsi que l'amendement de précision ASOC.1, l'amendement de coordination ASOC.35 et l'amendement rédactionnel ASOC.3.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L'amendement ASOC.45 résulte d'une étude de la Dares sur les accords agréés, dont le maintien paraît souhaitable.

L'amendement ASOC.45 est adopté.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L'amendement ASOC.9 supprime l'interdiction du cumul de l'aide financière apportée à l'embauche par l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées et la modulation de la contribution en fonction de critères spécifiques à la personne embauchée.

L'amendement ASOC.9 est adopté, ainsi que les amendements rédactionnels ASOC.8 et ASOC.2.

Article additionnel après l'article 40 ter

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L'amendement ASOC.27 adapte l'OETH à la réalité des entreprises pluri-établissements. Ce sujet doit être inscrit au nombre de leurs négociations obligatoires d'entreprises.

L'amendement ASOC.27 est adopté et devient article additionnel.

Article 42

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L'amendement ASOC.29 prend en compte, pour le calcul de l'OETH dans la fonction publique, les conditions d'aptitude physique particulières requises pour l'exercice du métier – je pense en particulier aux sapeurs-pompier.

L'amendement ASOC.29 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination ASOC.36 et les amendements rédactionnels ASOC.6 et ASOC.7.

Article 42 ter

L'amendement rédactionnel ASOC.7 est adopté.

Article 43

L'amendement rédactionnel ASOC.10 est adopté, ainsi que l'amendement de coordination ASOC.37.

M. Alain Milon, président. – Nous reprenons l'examen des amendements de séance.

Article 15

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 216 est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 216.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les amendements n°s 261 rectifié, 540 rectifié et 541 rectifié sont contraires à la position de la commission et incompatibles avec le reste des dispositions du texte sur l'apprentissage. Retrait, ou avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 261 rectifié, 540 rectifié et 541 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les amendements n°s 577 rectifié et 545 rectifié sont satisfaits par un amendement adopté en commission. Retrait, ou avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 577 rectifié et 545 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Il peut être utile d'unifier les règles d'achat de formation, qu'elles soient individuelles ou collectives, et d'y associer les régions dans tous les cas, même s'il ne faut pas trop rigidifier les procédures. Toutefois, la rédaction de l'amendement n° 278 supprime la compétence d'attribution d'aides individuelles de formation à Pôle emploi, ce qui n'est pas souhaitable. Les amendements identiques n°s 443 rectifié *quater* et 543 rectifié *bis* proposent cette unification sans supprimer la compétence d'attribution. Avis défavorable à l'amendement n° 278, et favorable aux amendements n°s 443 rectifié *quater* et 543 rectifié *bis*.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 278, et un avis favorable aux amendements identiques n°s 443 rectifié quater et 543 rectifié bis.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 702 rectifié est satisfait. Retrait, ou avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 702 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 323 précise utilement la définition des publics les plus fragiles. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 323.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 200 est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 200.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Même avis sur l'amendement n° 201 rectifié : il n'est pas souhaitable que les financements destinés à soutenir les centres de formation d'apprentis (CFA) pour l'aménagement du territoire soient dilués au profit d'autres actions.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 201 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 544 rectifié est satisfait par un amendement adopté en commission. Retrait, ou avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 544 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 644 rectifié est contraire à la position de la commission, et partiellement satisfait. Retrait, ou avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 644 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les dépenses régionales de soutien à l'apprentissage étant une faculté de la région au regard des besoins identifiés, il est important que les contrats d'objectifs et de moyens (COM) restent facultatifs et soient conclus si nécessaire. Avis défavorable à l'amendement n° 552 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 310 rectifié, qui apporte une précision inutile.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 552 rectifié ainsi qu'à l'amendement n° 310 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 546 rectifié a déjà été repoussé par la commission. Avis défavorable, ainsi que sur l'amendement n° 441 rectifié quater, pour la même raison.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 546 rectifié ainsi qu'à l'amendement n° 441 rectifié quater.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 569 rectifié fait peser une contrainte excessive et non nécessaire sur les CFA. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 569 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 175 rectifié a déjà été repoussé par la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 175 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 640 est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 640.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les CFA seront librement créés et une carte des formations en apprentissage ne sera donc plus possible. Avis défavorable, donc, à l'amendement n° 665 rectifié.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 665 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 570 rectifié donne plus de temps aux régions pour établir leur rapport sur les dépenses en matière d'apprentissage, qui nécessitera d'agréger de nombreuses données. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 570 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Il n'est pas possible de repousser l'entrée en vigueur de cet article en 2023, alors que le reste des dispositions du projet de loi relatif à la formation professionnelle et à l'apprentissage sera entré en vigueur. Avis défavorable, donc, à l'amendement n° 382 et à l'amendement n° 558 rectifié *bis*.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 382 ainsi qu'à l'amendement n° 558 rectifié bis.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 179 rectifié a déjà été repoussé par la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 179 rectifié.

Articles additionnels après l'article 15

M. Michel Forissier, rapporteur. – Sans remettre en cause les rôles respectifs des branches et des régions en matière d'apprentissage, tels que définis par le texte, les amendements identiques n^{os} 313, 559 rectifié *bis*, 578 rectifié et 712 rectifié donnent un cadre affirmant que les régions et les branches ont des prérogatives partagées. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 313, 559 rectifié bis, 578 rectifié et 712 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Avis favorable aussi à l'amendement n° 602.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 602.

Article 16

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 176 rectifié a déjà été repoussé par la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 176 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 468 conduirait à mettre France compétences sous la tutelle de l'État. Nous souhaitons au contraire que ce soit un lieu d'expression du quadripartisme. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 468.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Il ne semble pas pertinent de préciser de manière limitative dans la loi les critères qui auront vocation à être définis par décret. Avis défavorable à l'amendement n° 571 rectifié, donc.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 571 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 516 rectifié, manifestement erroné.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 516 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les agents de France compétences ne sont pas couverts par des conventions spéciales de l'OIT comme le sont les agents de Pôle emploi. Le droit du travail doit pouvoir s'appliquer à eux. Avis défavorable à l'amendement n° 46 rectifié *quater*, donc.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 46 rectifié quater.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 604 précise le financement de l'aide au permis de conduire. Avis favorable, comme à l'amendement n° 368 qui corrige une formule inadéquate.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 604 ainsi qu'à l'amendement n° 368.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 579 rectifié, pour ne pas réduire l'aide aux plus petites entreprises.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 579 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 42 rectifié *quater*, qui apporte une précision pertinente.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 42 rectifié quater.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 43 rectifié *quater*, qui confie une mission supplémentaire assez floue à France compétences.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 43 rectifié quater.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 44 rectifié *quater*, qui apporte une précision utile.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 44 rectifié quater.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 622, qui confie à France compétences le suivi de la mise en œuvre de la convention relative aux conditions d'accès au service public régional de la formation professionnelle des Français établis hors de France, complète les missions de l'organisme alors que la commission a souhaité les simplifier. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 622.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les amendements n^{os} 623 et 155 sont en discussion commune. Ils étendent le champ des recommandations de France compétences à l'accès des personnes handicapées à la formation professionnelle et à l'apprentissage. Ils ont déjà été rejetés en commission ; avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 623 et 155.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 45 rectifié *quater* apporte une précision non normative relative au fondement des recommandations de France compétences, qui alourdit inutilement le texte. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 45 rectifié quater.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 46 rectifié *quater*, satisfait, prévoit le traitement, par France compétences, de données relatives aux formations suivies. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 46 rectifié quater.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 450 rectifié dote France compétences d'une mission supplémentaire : la conclusion de conventions avec les instances chargées de la formation professionnelle en outre-mer. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 450 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les amendements n^{os} 580 rectifié et 429 rectifié, en discussion commune, prévoient la présence de représentants des établissements de l'enseignement supérieur au sein du conseil d'administration de France compétences. Ils sont contraires à la position adoptée par la commission : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 580 rectifié et 429 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les amendements n^{os} 520 rectifié, 112 rectifié *bis* et 120 rectifié *bis*, ainsi que les amendements identiques n^{os} 423 rectifié et 688 rectifié *bis*, sont en discussion commune. Ils prévoient la présence de représentants des collectivités territoriales au conseil d'administration de France compétences. Ils sont contraires à la position de la commission, j'y suis donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 520 rectifié, 112 rectifié bis, 120 rectifié bis, 423 rectifié et 688 rectifié bis.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Je suis favorable aux amendements identiques n^{os} 20 rectifié et 106 rectifié *ter*, ainsi qu'à l'amendement n° 275 rectifié *bis*, en discussion commune, qui prévoit que les ministres de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur désignent également des personnalités qualifiées au conseil d'administration de France compétences.

*La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 20 rectifié, 106 rectifié *ter* et 275 rectifié bis.*

M. Michel Forissier, rapporteur. – L’amendement n° 104 rectifié *ter*, qui propose la présence de représentants du secteur de l’inclusion au conseil d’administration de France compétences, est contraire à la position adoptée par la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 104 rectifié ter.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L’amendement n° 354 rectifié, qui propose la présence de représentants des organismes consulaires au conseil d’administration de France compétences, est contraire à la position adoptée par la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 354 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L’amendement n° 510 rectifié *bis*, qui propose la présence de représentants des organismes certificateurs au conseil d’administration de France compétences, est contraire à la position adoptée par la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 510 rectifié bis.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L’amendement n° 708 rectifié *bis*, qui propose la présence de représentants d’associations de personnes handicapées, de personnes précaires et de chômeurs au conseil d’administration de France compétences, est contraire à la position adoptée par la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 708 rectifié bis.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L’amendement n° 358, qui prévoit la désignation du directeur général de France compétences sur proposition du conseil d’administration, revient sur une modification adoptée par la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 358.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L’amendement n° 687 précise les modalités de désignation, par France compétences, des opérateurs régionaux du conseil en évolution professionnelle (CEP). Il est contraire à la position de la commission : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 687.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L’amendement n° 48 rectifié *quater* prévoit que les documents transmis à France compétences seront définis par voie réglementaire ; il est redondant avec d’autres dispositions du projet de loi. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 48 rectifié quater.

- Présidence de M. Gérard Dériot, vice-président -

Article 17

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L’amendement de suppression n° 217 est contraire à la position de la commission : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 217.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 511 exempt de contribution au financement de la formation professionnelle les établissements d'enseignement supérieur. Cette disposition, dont le coût n'est pas évalué, me semble injustifiée. En effet, ces établissements sont également des employeurs, dont les salariés disposent d'un droit à être formés. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 511.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Les amendements identiques n°s 55 rectifié et 79 rectifié *bis* prévoient l'affectation directe aux opérateurs de compétences (OPCO), par les organismes de recouvrement, des fonds destinés au financement de l'alternance. J'y suis défavorable car le circuit proposé apparaît trop complexe.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 55 rectifié et 79 rectifié bis.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Je vous propose de demander l'avis du Gouvernement sur les amendements en discussion commune n°s 521 et 54 rectifié, proposant la collecte des sommes non dépensées au titre du solde de la taxe d'apprentissage par les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf).

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 521 et 54 rectifié.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Les amendements identiques n°s 8, 15 rectifié et 522, qui fixent à 77 % et à 23 % les fractions de la taxe d'apprentissage respectivement consacrées au financement des centres de formation d'apprentis (CFA) et aux dépenses libératoires, ont déjà été repoussés en commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 8, 15 rectifié et 522.

Présidence de M. Alain Milon, président

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Je suis favorable à l'amendement n° 608, qui déduit de la taxe d'apprentissage les dépenses directement versées par une entreprise au service de formation accueillant ses apprentis.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 608, ainsi qu'à l'amendement rédactionnel n° 660.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 241 rectifié *bis* inclut les dépenses en faveur des centres de formation sportifs dans les dépenses libératoires au titre du solde de la taxe d'apprentissage. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 241 rectifié bis.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Je suis favorable à l'amendement n° 512, qui prévoit, de façon pertinente, l'éligibilité des filiales d'établissements publics d'enseignement supérieur au solde de la taxe d'apprentissage.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 512.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 528 rectifié, qui prévoit l'éligibilité des établissements d'enseignement supérieur consulaire au solde de la taxe d'apprentissage, a déjà été rejeté en commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 528 rectifié.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 641, qui augmente le montant maximal des dépenses au titre du solde de la taxe d'apprentissage pouvant être versées à des organismes agissant pour la promotion de la formation professionnelle et technologique initiale, est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 641.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 656 prévoit que les contributions des entreprises de moins de onze salariés au financement de la formation professionnelle contribuent également au compte personnel de formation (CPF). Il semble préférable de maintenir un financement du CPF par les entreprises de taille supérieure, afin d'assurer une solidarité des entreprises plus importantes à l'endroit de celles de taille modeste. Mon avis est donc défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 656.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Je demande le retrait de l'amendement n° 50 rectifié *quinquies* portant sur les modalités de recouvrement de la contribution assise sur la masse salariale des effectifs en contrat à durée déterminée (CDD), dans la mesure où il est satisfait.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 50 rectifié quinquies.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Les amendements n^{os} 703 rectifié, 184 rectifié et 662, en discussion commune, prévoient la prise en compte des salariés embauchés à l'issue du contrat de professionnalisation ou d'apprentissage dans le calcul des effectifs en contrat favorisant l'insertion professionnelle. Je demande le retrait des amendements n^{os} 703 rectifié et 184 rectifié, au profit de l'amendement n° 662, auquel je suis favorable.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} 703 rectifié et 184 rectifié et émet un avis favorable à l'amendement n° 662.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Les amendements identiques n^{os} 57 rectifié, 82 rectifié *bis*, 242 rectifié *quater* et 353 créent, sans étude d'impact, une réduction fiscale au titre des contributions volontaires versées par les entreprises à leur OPCO. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 57 rectifié, 82 rectifié *bis*, 242 rectifié *quater* et 353.*

Article 18

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 529 précise les modalités particulières de gestion de la contribution des particuliers employeurs à la formation professionnelle. Il permet de maintenir le dispositif mis en place de manière empirique par la branche ; j'y suis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 529.

Article 19

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Les amendements identiques n°s 279 et 572 rectifié prévoient une concertation entre les régions et les OPCO sur le financement des CFA, alors qu'il doit être défini sur la base des niveaux de prise en charge prévus par les branches. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 279 et 572 rectifié.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Alors que le projet de loi ne prévoit pas d'aide directe aux apprentis par les OPCO, qui ne disposeront donc pas des financements nécessaires, l'amendement n° 315 prévoit l'inverse. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 315.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Les amendements en discussion commune n°s 469 et 542 rectifié supprime, pour le premier, la définition par les branches du niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage, ce qui est contraire à la position de la commission, et, pour le second, distingue en fonction des régions les niveaux de prise en charge des contrats d'alternance, alors que la commission a déjà prévu en la matière une dimension géographique. J'y suis, en conséquence, défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 469 et 542 rectifié.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Les amendements identiques n°s 61 rectifié et 349, ainsi que les amendements n°s 88 rectifié et 573 rectifié, sont en discussion commune. Ils créent une mission supplémentaire, pour les OPCO, relative à l'incitation des employeurs à abonder le CPF de leurs salariés et, partant, sont contraires à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 61 rectifié, 349, 88 rectifié et 573 rectifié.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 409 confie aux OPCO le soin d'analyser les causes du taux de rupture des contrats d'apprentissage supérieur à la moyenne nationale. Je préfère laisser une marge d'appréciation en la matière aux partenaires sociaux de chaque branche. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 409.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 699 rectifié prévoit la prise en charge par les OPCO des formations en faveur des salariés des structures

d'insertion par l'activité économique. J'y suis défavorable car les financements y afférents ne sont pas prévus.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 699 rectifié.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Je suis favorable à l'amendement n° 657, qui précise utilement que les modalités d'évaluation des conventions d'objectifs et de moyens conclues entre l'État et les OPCO seront déterminées par décret.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 657.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Les amendements identiques n°s 52 rectifié bis, 86 rectifié ter, 193 rectifié bis, 198 rectifié ter, 346 et 418 rectifié quater créent deux sous-sections au sein de la section relative au financement des actions utiles au développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de cinquante salariés. Dans la mesure où cette mesure nécessite de définir les règles d'alimentation desdites sous-sections financières, je vous propose de nous en remettre à l'avis du Gouvernement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n°s 52 rectifié bis, 86 rectifié ter, 193 rectifié bis, 198 rectifié ter, 346 et 418 rectifié quater.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Les amendements n°s 643, 199 rectifié bis, 317 et 260 rectifié sont en discussion commune. L'amendement n° 643 revient sur des dispositions adoptées par la commission en supprimant des précisions relatives à la définition, par les branches, des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage. J'y suis défavorable. Les amendements n°s 199 rectifié bis, 317 et 260 rectifié précisent et complètent, pour leur part, les critères à retenir pour définir le niveau de cette prise en charge. Ils ne peuvent tous être inscrits dans la loi, c'est pourquoi je vous propose, en donnant un avis favorable à l'amendement n° 260 rectifié, de ne retenir que celui relatif à la taille de l'entreprise. En conséquence, je suis défavorable aux amendements n°s 199 rectifié bis et 317.

Mme Corinne Féret. – Je ne comprends pas : vous indiquez être favorable au critère de taille de l'entreprise, ce que propose justement l'amendement n° 317, auquel vous avez donné un avis défavorable.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – La taille de l'entreprise sera prise en compte ; l'amendement n° 317 est donc satisfait.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 643, 199 rectifié bis et 317 et un avis favorable à l'amendement n° 260 rectifié.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 316 a le même objet que la série d'amendements précédents : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 316.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 314, déjà repoussé par la commission, confie aux OPCO la prise en charge des aides directes aux apprentis. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 314.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Les amendements en discussion commune n^{os} 81 rectifié *bis* et 56 rectifié, qui prévoient le financement de la préparation opérationnelle à l'emploi par les OPCO, sont satisfaits. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 81 rectifié bis et 56 rectifié.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Les amendements identiques n^{os} 361 et 550, qui prévoient que l'OPCO finance une partie du salaire de l'apprenti, pourraient relever de l'article 40 de la Constitution. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 361 et 550.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Pour la même raison, je suis défavorable à l'amendement n^o 102 rectifié *bis*, qui confie aux OPCO le soin de prendre en charge les actions de formation des salariés de l'insertion par l'activité économique.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 102 rectifié bis.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Je suis favorable à l'amendement n^o 610 indiquant que l'agrément des stagiaires de la formation professionnelle relève de l'OPCO.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 610.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Les amendements n^{os} 90 rectifié et 63 rectifié, en discussion commune, subordonnent l'agrément des OPCO à l'accord des branches. Ils sont contraires à la position de la commission : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 90 rectifié et 63 rectifié.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n^o 607 rectifié prévoit la prise en charge par les OPCO, à titre transitoire, de dépenses au bénéfice des CFA ayant des besoins de développement ou de trésorerie consécutifs à des projets de renforcement ou d'extension de leur offre de formation. J'y suis favorable car la transition pourrait créer des frictions et des difficultés de financement pour les CFA.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 607 rectifié.

Article additionnel après l'article 19

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Je vous propose de demander l'avis du Gouvernement sur l'utilité d'autoriser l'OPCO compétent pour le secteur des transports à conclure une convention avec l'Association pour le développement de la formation professionnelle dans les transports, comme le prévoit l'amendement n^o 624.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n^o 624.

Article 20

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – Je suis défavorable à l'amendement de suppression n° 218.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 218.

Mme Catherine Fournier, rapporteure. – L'amendement n° 651 élargit le champ de l'ordonnance, afin d'organiser le recouvrement des contributions supplémentaires par les organismes de sécurité sociale. Je l'estime inconstitutionnel car, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, les parlementaires ne peuvent être à l'origine d'une habilitation à légiférer par ordonnance ni d'une extension du champ d'une habilitation demandée par le Gouvernement. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 651.

Article 21

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 606, auquel je suis favorable, précise les modalités du contrôle par l'État du respect, par les employeurs, de leurs obligations en matière de contribution au financement de la formation professionnelle.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 606.

Article 22

M. Michel Forissier, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement n° 383, qui prévoit utilement un avis des collectivités territoriales concernées sur le décret relatif aux modalités d'application des règles relatives à la formation professionnelle en outre-mer.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 383.

Article 24

M. Michel Forissier, rapporteur. – Je propose un avis de sagesse sur l'amendement n° 524, qui prévoit la rémunération, par l'employeur, des absences liées à la formation initiale du salarié membre d'un conseil de prud'hommes. L'article L. 1442-2 du code du travail est modifié par le projet de loi, mais la disposition selon laquelle les absences sont rémunérées par l'employeur est maintenue. L'intérêt de la précision apportée par l'amendement semble, dès lors, incertain.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 524.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 652 remplace, dans le code du travail, les références au plan de formation par les termes « plan de développement des compétences ». La pratique consistant à systématiquement remplacer une occurrence dans un code apparaît juridiquement risquée : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 652.

Article additionnel après l'article 24

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 626 demande un rapport au Parlement : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 626.

Article 25 bis A

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 152 rectifié renvoi à la négociation collective la fixation de la durée maximale du premier contrat professionnel proposé à un sportif de haut niveau. Il est satisfait : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 152 rectifié.

M. Michel Forissier, rapporteur. – L'amendement n° 470 supprime une exonération dont bénéficient les employeurs de sportifs professionnels. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 470.

Article additionnel après l'article 25 bis A

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 127 rectifié *ter* et 625 étendent le régime de financement des CFA aux centres de formation des sportifs de haut niveau. J'y suis défavorable car il s'agit de structures de nature différente.

M. Martin Lévrier. – À quel titre sont-elles différentes ? Elles se chargent toutes deux de formation initiale.

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les centres de formation des sportifs de haut niveau n'ont, en outre, qu'un rapport éloigné avec le projet de loi et il ne m'apparaît pas opportun de modifier dans ce cadre les règles qui s'y appliquent. Notre collègue Michel Savin travaille sur ces questions.

Mme Patricia Schillinger. – Il est important d'explicitier convenablement les raisons d'un avis. Souvenez-vous du cas des sapeurs-pompiers...

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 127 rectifié *ter* et 625.*

M. Michel Forissier, rapporteur. – Je suis défavorable à la demande de rapport portée par l'amendement n° 425 rectifié *bis*.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 425 rectifié *bis*.*

M. Michel Forissier, rapporteur. – Les amendements n^{os} 427 rectifié *ter* et 426 rectifié *ter* sont en discussion commune. Ils inscrivent les contrats d'apprentissage et les contrats professionnels dans le champ des conventions que l'État peut conclure avec une entreprise pour favoriser l'emploi d'un sportif professionnel. Ils sont satisfaits ; j'y suis, dès lors, défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 427 rectifié ter et 426 rectifié ter.

Article 26

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement de suppression n° 335 revient sur les apports de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 335.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Pour la même raison, je suis défavorable à l’amendement n° 663, qui supprime l’obligation de sept années de contributions salariales à l’assurance chômage pour bénéficiaire de la nouvelle allocation ouverte aux démissionnaires.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 663.

Mme Frédérique Puissat. – Les amendements n^{os} 235 rectifié et 627 sont en discussion commune. L’amendement n° 235 rectifié fait obligation au démissionnaire de présenter un projet de reconversion professionnelle nécessitant un moins une formation qualifiante. Il me semble trop restrictif et complexe ; j’y suis défavorable. L’amendement n° 627 précise que le projet de reconversion professionnelle peut prévoir une mobilité à l’étranger. J’y suis défavorable pour deux raisons : il ouvre la boîte de Pandore de l’énumération des différentes formes que pourra prendre ledit projet et il pourrait créer un malentendu en laissant penser que Pôle emploi financera la mobilité à l’étranger dans un contexte où il convient de ne pas alourdir les dépenses de l’assurance chômage.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 235 rectifié et 627.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement n° 281 restreint l’allocation versée aux démissionnaires aux salariés les moins qualifiés. Cette proposition, qui empêcherait les salariés qualifiés et diplômés de bénéficier de la nouvelle allocation pour créer leur entreprise, apparaît contreproductive. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 281.

Article 27

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Les amendements identiques de suppression n^{os} 219 et 336 ont déjà été rejetés en commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 219 et 336.

Article 28

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement n° 628 précise que la diversité des métiers sera prise en compte dans le décret relatif aux modalités d’application de l’allocation des travailleurs indépendants. Sur le fond, il est dépourvu de portée normative, tandis que, sur la forme, il ne semble pas utile. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 628.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement de suppression n° 650 revient sur un apport de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 650.

Article 29 (supprimé)

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Les amendements n°s 337, 479 et 629 sont en discussion commune. L’amendement n° 337, déjà repoussé en commission, crée un fonds alimenté par les employeurs en cas de fin d’un contrat de travail : avis défavorable. L’amendement n° 479 revient sur la position de la commission en supprimant la possibilité de minorer la contribution des employeurs à l’assurance chômage et en ajoutant de nouveaux critères pour la majorer. Avis défavorable. L’amendement n° 629 rétablit l’article 29 dans sa rédaction issue des travaux de l’Assemblée nationale : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 337, 479 et 629.

Article additionnel après l’article 29 (supprimé)

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement n° 480 réduit drastiquement les cas de recours aux contrats à durée déterminée (CDD), en interdisant notamment à une entreprise d’employer sur l’année plus de 10 % du personnel sous ce statut. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 480.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement n° 481 limite les cas de recours aux contrats d’intérim. Avis défavorable.

Mme Laurence Cohen. – L’exercice auquel nous nous prêtons prouve combien le vrai débat se déroule dans l’Hémicycle. Nous essayons, avec les amendements n°s 480 et 481, d’encadrer le recours aux CDD et aux contrats d’intérim afin de les limiter. Pourquoi les rejeter ? Notre réflexion est identique s’agissant du temps partiel. Ces dispositifs représentent une fuite en avant pour les salariés concernés !

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Votre amendement n° 481 limite le recours aux contrats d’intérim pour les entreprises de moins de onze salariés. Or, elles peuvent en avoir besoin.

Mme Laurence Cohen. – Dans les hôpitaux, des directeurs nous indiquent être étranglés par ce type de contrats. Nous aurons un débat dans l’Hémicycle !

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 481.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement n° 483 rétablit les dispositions relatives à la négociation de branche antérieures aux ordonnances du 22 septembre 2017. Nous en avons déjà débattu lors de l’examen du projet de loi de ratification desdites ordonnances. Avis défavorable.

Mme Laurence Cohen. – Il peut être pédagogique de répéter plusieurs fois une explication...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 483.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 386 crée une allocation spécifique financée par les plateformes électroniques pour leurs collaborateurs qui perdent des revenus. La commission a supprimé l'article 40 A du projet de loi, introduit par l'Assemblée nationale, qui renforçait la responsabilité sociale des plateformes vis-à-vis de leurs collaborateurs. La logique de cet amendement est identique et ressort de la philosophie portée par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels : elle consacre l'existence d'une zone grise entre le statut de salarié et celui de travailleur indépendant. J'y suis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 386.

Article 29 bis

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 220 et 338 suppriment l'article sur l'expérimentation du CDD multi-remplacements. L'amendement n° 732 adopté en début de réunion, qui réécrit intégralement l'article 29 bis, devrait satisfaire plusieurs auteurs d'amendements. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 220 et 338.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 133 est incompatible avec l'amendement n° 732. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 133.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 523 est, lui, satisfait par l'amendement n° 732. Retrait, sinon avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 523 et, à défaut, y sera défavorable.

La réunion est suspendue de 10 h 30 à 10 h 35.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 146 rectifié bis qui interdit de pourvoir durablement un emploi permanent par des CDD multi-remplacements est lui aussi satisfait par l'amendement n° 732. Avis défavorable également à l'amendement n° 282, qui restreint le champ d'application de l'expérimentation. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 146 rectifié bis et 282.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 283 limite par décret la durée du CDD multi-remplacement. La durée maximale de droit commun est de 18 mois, voire 24 mois par exception. Il serait trop complexe d'y ajouter une nouvelle limite ; avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 283.

Articles additionnels après l'article 29 bis

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Retrait de l'amendement n° 147 rectifié bis, qui prévoit une expérimentation portant sur le contrat d'intérim multi-remplacements, sinon avis défavorable. Il est satisfait par l'amendement n° 732.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 147 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 99 rectifié quater introduit une nouvelle définition des CDD d'usage, qui sont une source d'insécurité juridique comme en témoigne la jurisprudence de la Cour de cassation. Le Gouvernement a promis une clarification, mais nous ne voyons rien venir. C'est pourquoi je propose de solliciter son avis.

Mme Pascale Gruny. – J'ai déjà défendu cet amendement plusieurs fois. Prenons l'exemple d'un restaurant qui, demain, doit recevoir 300 personnes ; il lui faudra pour y faire face recruter des CDD d'usage. Or d'après la législation actuelle, ils pourraient être requalifiés en CDI ! Les restaurateurs en ont assez. Instaurons un contrôle rigoureux pour éviter les fraudes, mais mettons fin à cette situation.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Je ne crois pas que cet amendement suffise à régler la question des CDD d'usage ; néanmoins j'y donnerai un avis favorable, quelle que soit la position exprimée par le Gouvernement en séance.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 99 rectifié quater.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 445 prévoit des exceptions au droit à la reconduction des contrats saisonniers. Il me semble satisfait par le droit en vigueur, mais il est vrai qu'il subsiste un vide juridique. Je propose de demander l'avis du Gouvernement.

M. Jean-Marie Morisset. – Quel que soit cet avis, je souhaiterais que le vôtre soit favorable ! Les bateliers du marais poitevin sont particulièrement concernés par cette situation, en raison des aléas météorologiques.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Il me semble que la loi encadre ces situations. Pour bénéficier du droit à la reconduction, le saisonnier doit effectuer deux saisons identiques, et l'employeur doit disposer d'un emploi saisonnier. Le vide juridique apparaît dans les cas où, par exemple, le nombre d'heures de travail se réduit à cause des aléas climatiques. Sollicitons le Gouvernement sur la question ; quant à moi je voterai probablement votre amendement.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 445.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 462 rectifié prévoit un avis conforme du comité économique et social (CES) sur le recours aux CDD et contrats d'intérim. Un tel droit de veto n'est pas souhaitable, d'autant que le CES est déjà consulté sur ces sujets. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 462 rectifié.

Article 30

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 221 et 339 suppriment cet article relatif aux ressources de l'assurance chômage, que la commission a modifié. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 221 et 339.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n^o 304 rectifié exclut les contrats de travail des intermittents du champ d'application du bonus-malus, est rendu sans objet par la suppression de l'article 29 par notre commission. Retrait, sinon avis défavorable.

La commission demande le retrait de l'amendement n^o 304 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Article 32

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Il n'est pas souhaitable de supprimer cet article sur le document de cadrage, d'autant que notre commission a prévu la transmission de son projet au Parlement. Avis défavorable à l'amendement n^o 222.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 222.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n^o 341 remplace l'expression « document de cadrage » par celle de « document d'orientation ». Compte tenu des aspects financiers de la négociation de la convention d'assurance chômage, il s'agit bien d'un document de cadrage. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 341.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n^o 343 supprime l'information du Parlement sur le projet de document de cadrage introduite par notre commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 343.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n^o 342 qui supprime l'un des trois volets du document de cadrage, celui qui fixe les objectifs d'évolution des dispositifs concernant les demandeurs d'emploi. Il est légitime que l'État fixe des objectifs aux partenaires sociaux, et nous avons introduit le Parlement dans le dispositif.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 342.

Article 33

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n^o 344 supprime cet article relatif à la négociation de branche sur la lutte contre la précarité. Avis défavorable car son premier alinéa autorise le Gouvernement à fixer par décret les règles des allocations des démissionnaires et des travailleurs indépendants, ce qui garantit l'effectivité de ces deux nouvelles allocations ; et la commission a donné un délai supplémentaire de six mois aux branches pour négocier sur la précarité.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 344.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 486 supprime la possibilité pour le Gouvernement de modifier par décret les règles du cumul allocation-salaire pour les indépendants. Je ne partage pas les craintes qui inspirent cet amendement. La commission a déjà supprimé la faculté pour le Gouvernement de modifier par décret les règles du cumul allocation-salaire pour tous les salariés. De plus, le décret visé a une portée très limitée, d'ordre technique, pour assurer la mise en place de l'allocation des travailleurs indépendants. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 486.

Article 34

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 223 et 345 de suppression de cet article, qui prévoit l'expérimentation d'un journal de bord pour les demandeurs d'emploi.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 223 et 345.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 630 apporte une précision sur l'objectif d'accompagnement poursuivi par l'expérimentation du journal de bord. Il est satisfait par l'intitulé de la section 1. De plus, selon le directeur général de Pôle Emploi, ce journal de bord doit être conçu comme un instrument d'accompagnement et non de contrôle des demandeurs d'emploi. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 630.

Article additionnel après l'article 34

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 631 encourage la prescription de périodes de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP) pour découvrir les métiers en tension et les métiers d'avenir. J'y suis favorable sur le principe, mais l'amendement est satisfait par le droit en vigueur, en particulier l'article L. 5135-1 du code du travail. Avis défavorable.

Article 35

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 487 supprime l'article L. 5411-6-2 du code du travail, aux termes duquel l'offre raisonnable d'emploi découle du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE). J'y suis défavorable, parce qu'il revient sur les apports de la commission et parce que le PPAE doit rester le document fondamental où sont consignés les droits et devoirs du demandeur d'emploi.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 487.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 366 supprime une disposition introduite par la commission : la prise en compte, dans l'élaboration du PPAE, des difficultés locales pour recruter dans certains métiers. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 366.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement n° 367, dans la même logique, revient sur les apports de notre commission ; avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 367.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement n° 368 supprime l’obligation d’accepter une offre d’emploi après deux ans de chômage. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 368.

Article 36

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement n° 488 supprime la quasi-totalité du contenu de l’article 36 qui sanctionne les demandeurs d’emploi en cas de manquements à leurs obligations. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 488.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement n° 369 apporte une précision sur le manquement relatif aux actions de formation. Avis défavorable : il ne convient pas de créer une myriade d’obligations différentes, assorties de sanctions différentes. Il est plus simple d’instaurer une règle unique.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 369.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement n° 370 impose une obligation de médiation avant le prononcé d’une sanction par Pôle emploi. Il existe déjà un médiateur au sein de l’organisme, et une médiation obligatoire serait lourde et difficile à mettre en œuvre. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 370.

Articles additionnels après l’article 36

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement n° 347 rectifié ajoute cinq sièges au conseil d’administration de Pôle emploi pour représenter les demandeurs d’emploi. Avis défavorable à cet amendement déjà rejeté en commission.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 347 rectifié.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 348, déjà rejeté en commission, qui prévoit la possibilité pour le demandeur d’emploi d’obtenir réparation, devant le juge, du préjudice subi en cas de remboursement de sommes indûment versées par Pôle emploi.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 348.

Article 36 ter (supprimé)

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement n° 489 rétablit une demande de rapport au Gouvernement ; avis défavorable.

Mme Laurence Cohen. – Je sais que la politique du Sénat est de rejeter systématiquement les amendements prévoyant la remise d'un rapport par le Gouvernement, quel que soit l'auteur ou le texte concerné. C'est cependant problématique, parce que les gouvernements successifs ne présentent pas de bilan de l'application des lois qu'ils font voter. Certes, il y a des missions d'information et d'autres instances pour le suivi, mais je ne crois pas opportun de rejeter aussi systématiquement les rapports.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Je donnerai un avis favorable à l'amendement n° 598 rectifié de M. Daudigny et du groupe socialiste et républicain créant un comité de suivi de l'application de cette loi.

M. Alain Milon, président. – Le projet de loi de modernisation du système de santé, en 2016, avait fait l'objet de 1 500 amendements dont cinquante demandes de rapport. J'avais même dit à Marisol Touraine, alors ministre, qu'il faudrait un ministre délégué aux rapports...

Tous les ans, à l'occasion du bilan de l'application des lois présenté par le Gouvernement au Parlement, nous apprenons que les demandes de rapport votées sont généralement restées lettre morte. Si nous lâchons la bride, ces demandes se multiplieront, dans tous les textes, et le Gouvernement sera dans l'incapacité de toutes les honorer.

Un comité de suivi pour les lois les plus importantes est plus approprié qu'une demande de rapport.

Mme Laurence Cohen. – J'entends vos arguments, mais le problème mérite réflexion. D'une part on nous oppose l'article 40, de l'autre le Gouvernement multiplie les comités, les collectifs d'évaluation où les parlementaires sont insuffisamment représentés.

M. Jean-Louis Tourenne. – Je suis moi aussi partisan de la parcimonie. Un rapport implique la mobilisation du Gouvernement, mais aussi des conseils départementaux, des hôpitaux, parfois des officines privées. Cela représente beaucoup de personnel et d'heures de travail.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 489.

Article 37

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 224 supprime cet article qui apporte des coordinations juridiques nécessaires à l'adaptation de l'assurance chômage à l'outre-mer, et qui prévoit que les règles spécifiques d'indemnisation des intermittents du spectacle à Mayotte doivent respecter les documents de cadrage nationaux. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 224.

Article 38

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 648 précise la portée du contrôle de Pôle emploi sur les demandeurs d'emploi étrangers. L'organisme doit déjà vérifier la validité de leurs titres de séjour et de travail ; avec cet amendement, le contrôle porte également sur le maintien des demandeurs d'emploi étrangers sur les listes. Ainsi les employeurs n'auront pas à le faire. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 648.

Article 40 A (supprimé)

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 490, qui définit les critères établissant une relation salariale, est intéressant mais il assimile presque tous les collaborateurs des plateformes à des salariés. Il faudrait une étude d'impact pour en mesurer la portée. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 490.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 632 qui rétablit cet article supprimé par la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 632.

Article additionnel après l'article 40 A (supprimé)

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 491 limite à deux degrés la chaîne de sous-traitance, pour éviter le problème, réel, des sous-traitances en cascade. Or il peut être nécessaire et justifié d'aller au-delà des deux degrés dans certains cas, et il est excessif de donner un droit de veto au comité social et économique sur ce thème. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 491.

Article 40

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – Je retire l'amendement ASOC.35 pour des raisons d'imputation juridique.

L'amendement ASOC.35 est retiré.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – Le caractère normatif de l'amendement n° 387, qui précise le principe de l'obligation d'emploi de personnes en situation de handicap, n'est pas avéré ; de plus, il risque d'alourdir la formulation. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 387.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L'amendement n° 410 précise le champ d'application des dispositions relatives à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés. Il est satisfait par le droit en vigueur ; avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 410.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L'amendement n° 709 rectifié, qui rend facultative la révision quinquennale du taux d'emploi des personnes handicapées, est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 709 rectifié.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 388 qui prévoit un avis conforme du Conseil national consultatif des personnes handicapées

(CNCPH) pour la révision du taux d'emploi des personnes handicapés. Il réduit les prérogatives du Parlement.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 388.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L'amendement n° 134 rectifié maintient le taux d'obligation d'emploi à 6 % pour les entreprises engagées dans un accord de branche contribuant à l'amélioration de l'emploi des travailleurs handicapés. Avis défavorable en raison du risque de rupture d'égalité devant les charges publiques.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 134 rectifié.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L'amendement n° 633 revient au texte initial sur le périmètre de calcul de l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés (OETH) des entreprises pluri-établissements. Les rapporteurs ont déposé un amendement spécifique sur le sujet ; avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 633.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L'amendement n° 492 supprime l'essentiel des nouvelles modalités de calcul de l'OETH. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 492.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – Même avis défavorable aux amendements n°s 291, 389, 390 et 634, qui concernent l'OETH et sont contraires à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 291, 389, 390 et 634.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 187 rectifié, qui revient sur les modalités de prise en compte des contrats de sous-traitance au milieu protégé et adapté dans l'acquittement de l'OETH.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 187 rectifié.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L'amendement n° 391 réduit les délais de mise en œuvre de renouvellement de l'OETH. Avis défavorable car il ne tient pas compte des importantes réformes structurelles à venir.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 391.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 231 rectifié *bis* qui applique aux entreprises de portage salarial le régime d'acquittement de l'OETH des entreprises de travail temporaire.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 231 rectifié bis.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 436 rectifié *bis* qui supprime le recours à la déclaration sociale nominative pour la déclaration d'obligation d'emploi : c'est contraire à l'esprit du texte et à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 436 rectifié bis.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 107 rectifié *ter*, 186 rectifié *bis* et 414 rectifié *bis* reviennent sur l'extinction des accords agréés décidée par le Gouvernement. Avis favorable : ils sont identiques à un amendement des rapporteurs.

*La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 107 rectifié *ter*, 186 rectifié *bis* et 414 rectifié *bis*.*

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L'amendement n° 635 renvoie la fixation du contenu des accords agréés à un décret. Avis favorable, sous réserve de l'adoption du sous-amendement ASOC.43 des rapporteurs qui préserve l'évaluation de ces accords.

Le sous-amendement ASOC.43 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 635 sous réserve de cette modification.

Article 40 bis

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 392 qui étend l'obligation de motivation du refus de télétravail pour le proche aidant. C'est dans l'esprit de la proposition de loi de notre collègue Jocelyne Guidez en faveur des proches aidants.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 392.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L'amendement n° 493, qui réaffirme l'obligation de l'adaptation au poste du travailleur handicapé, est satisfait par le droit en vigueur. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 493.

Article additionnel après l'article 40 quater (supprimé)

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L'amendement n° 292 ajoute à la liste des pratiques discriminatoires le défaut par l'employeur d'une personne handicapée d'un aménagement raisonnable de son poste de travail. Avis défavorable, l'amendement étant satisfait par le droit en vigueur.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 292.

Article 42

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L'amendement n° 249 du Gouvernement réintègre les agents reclassés parmi les bénéficiaires de l'OETH dans le secteur public. Sagesse.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 249.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L’amendement n° 637 réécrit l’alinéa prévoyant une possibilité de modulation de la contribution en fonction des caractères spécifiques des bénéficiaires de l’OETH. Cela relève du débat sur la nature du handicap. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 637.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 250 qui supprime la prise en compte de la lourdeur du handicap dans la modulation de la contribution des employeurs publics : il est contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 250.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L’amendement n° 188 rectifié revient sur les modalités de prise en compte des contrats de sous-traitance au milieu protégé et adapté dans l’acquittement de l’OETH des acteurs publics. Par ailleurs, sa rédaction va à l’encontre de son objet. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 188 rectifié.

Article 42 quater

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 294 qui précise les modalités d’acquittement de la contribution des écoles et universités, contraire à la position de la commission. Avis également défavorable à l’amendement n° 494, pour les mêmes raisons. Avis défavorable au n° 251 du Gouvernement qui revient au taux initial de la déduction de cette contribution, modifié par la commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 294, 494 et 251.

Article 43

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 293 qui réintroduit la mention des moyens dans l’instrument contractuel établi entre les entreprises adaptées et l’État. Les entreprises adaptées n’ont pas vocation à être financées sur le modèle des établissements médico-sociaux.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 293.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – Je propose de solliciter l’avis du Gouvernement sur l’amendement n° 393 qui supprime la mention du milieu ordinaire dans la mission de fluidité des parcours des travailleurs d’entreprises adaptées. Même avis sur l’amendement n° 189 rectifié.

La commission demande l’avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} 393 et 189 rectifié.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L’amendement n° 683 révisé les modalités de versement de l’aide financière aux entreprises adaptées et prévoit un dispositif de facilitation du passage de l’entreprise adaptée vers le milieu ordinaire. Avis favorable, sous réserve de l’adoption du sous-amendement ASOC.38 de mise en cohérence qui supprime la mention des moyens.

Le sous-amendement ASOC.38 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 683 sous réserve de cette modification.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 190 rectifié définissant les critères d'éligibilité aux aides financières au poste en entreprise adaptée, qui pose un problème de cohérence juridique, ainsi qu'au n° 394 pour les mêmes raisons.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 190 rectifié et 394.

Articles additionnels après l'article 43

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L'amendement n° 682 élargit aux personnes détenues le bénéfice des dispositions relatives aux entreprises adaptées. Sagesse.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 682.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 600 du Gouvernement, qui prévoit une expérimentation pour faciliter l'intégration en entreprise adaptée d'un travailleur handicapé menacé de perte d'emploi ou éloigné de l'emploi.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 600.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L'amendement n° 601 ouvre aux entreprises adaptées la possibilité d'expérimenter la création d'entreprises de travail temporaire. Avis également favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 601.

Article 44

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 365 qui prévoit l'accessibilité numérique de tout nouveau service de communication en ligne : il est contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 365.

M. Philippe Mouiller, rapporteur. – L'amendement n° 396 qui propose de réintégrer l'application obligatoire des recommandations internationales en matière d'accessibilité numérique, est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°396.

Articles additionnels après l'article 46

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 101 rectifié *ter*, ajoute la mission de formation pour les structures de l'insertion par l'activité économique. Sur le fond, j'y suis favorable. Toutefois cet amendement pose deux questions. Tout d'abord, cet amendement implique un redéploiement des crédits de l'insertion par l'activité économique pour remplir la nouvelle mission de formation des bénéficiaires. Ensuite, cet amendement ne

suffira pas à lui seul à rendre opérationnelle la nouvelle mission de formation. Il faudra que le pouvoir réglementaire intervienne pour en préciser les conditions d'application. Par conséquent, je sollicite l'avis du Gouvernement, ainsi que sur les amendements similaires n^{os} 397 et 695 rectifié *bis*.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} 101 rectifié ter, 397 et 695 rectifié bis.

Article 46 bis A

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n^o 225 supprime l'expérimentation des entreprises d'insertion par le travail indépendant. Avis défavorable car je suis pour les expérimentations en matière d'emploi et d'insertion professionnelle.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o225

Articles additionnels après l'article 47

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n^o 41 rectifié *quinquies* crée une expérimentation visant à confier de nouvelles missions aux régions pour coordonner l'action des acteurs de la politique de l'emploi. La question des compétences des régions en matière d'emploi est récurrente depuis plusieurs années. Cet amendement intéressant vise à surmonter un blocage de la part du Gouvernement. Toutefois il est satisfait par la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale, présentée par MM. Bruno Retailleau et Philippe Bas, que le Sénat vient d'adopter le 13 juin dernier. Avis défavorable ainsi qu'aux amendements identiques n^{os} 280 rectifié, 532 rectifié *bis*, et 560 rectifié *ter* suivants, qui poursuivent le même but.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 41 rectifié quinquies, 280 rectifié, 532 rectifié bis, et 560 rectifié ter.

Article additionnel après l'article 49

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement du Gouvernement n^o 713 crée une expérimentation du contrat d'accès à l'entreprise mis en œuvre par les régions pour faciliter l'insertion professionnelle. Il autorise les régions à recruter des personnes en difficulté puis à les mettre à disposition gratuitement d'une entreprise pour favoriser leur insertion professionnelle. Cette mise à disposition n'aura pas de but lucratif pour les entreprises d'accueil. Plusieurs parlementaires avaient souhaité déposer cet amendement mais les règles de l'article 40 de la Constitution s'y opposaient. Seul le Gouvernement pouvait le déposer sans craindre l'irrecevabilité financière. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 713.

Article 50

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Je ne suis pas favorable aux amendements n^o 226 et 411 qui suppriment cet article relatif aux accords internationaux en matière de détachement de salariés, et donc, notamment, l'assouplissement des règles déclaratives pour les prestations internationales de courte durée et les événements ponctuels.

La commission émet un avis défavorable aux amendements identiques n^{os} 226 et 411.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 684 supprime la possibilité pour les accords internationaux d'aménager les règles déclaratives pour les entreprises transfrontalières qui détachent des salariés en France. J'avoue être surprise par cet amendement du Gouvernement, qui supprime ce qu'il avait lui-même proposé au profit d'un nouveau dispositif. Les accords bilatéraux semblaient être attendus par un certain nombre de pays. J'émet donc un avis de sagesse afin d'obtenir les explications de la ministre en séance.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 684.

Article additionnel après l'article 50

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Avis de sagesse également pour l'amendement n° 685 du Gouvernement qui est le pendant du précédent et qui crée une procédure administrative spécifique aux Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) pour aménager les règles imposées aux entreprises qui détachent régulièrement des travailleurs.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 685.

Article 51

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Les amendements identiques 227 et 412 suppriment l'article 51 qui aménage les règles de détachement pour « compte propre » des entreprises. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 227 et 412.

Article 52

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Créer une contribution différentielle en matière de cotisations sociales pour les prestataires qui détachent des salariés en France serait contraire au droit européen. Avis défavorable à l'amendement n° 495.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 495.

Article additionnel après l'article 52

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 681 contient une habilitation à prendre une ordonnance pour transposer la nouvelle directive relative au détachement. Avis favorable sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° 769 qui prévoit que l'ordonnance devra être publiée dans un délai de six mois et non un an.

Le sous-amendement n° 769 est adopté. La commission émet un avis favorable à l'amendement n°681, sous réserve de cette modification.

Article 54

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements identiques 27 rectifié bis et 169 rectifié bis qui suppriment l'extension du devoir de vigilance

du maître d'ouvrage ou du donneur d'ordre au paiement des amendes administratives dues par le prestataire étranger. Si l'on veut lutter contre les fraudes aux travailleurs détachés, il convient de mobiliser les maîtres d'ouvrage.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 27 rectifié bis et 169 rectifié bis.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Pour lever l'inquiétude des organisations professionnelles sur le caractère peu opérationnel de la rédaction actuelle de l'article 52, je suis favorable aux amendements identiques n^{os} 148 rectifié bis et 237 rectifié, qui prévoient que le maître d'ouvrage ou le donneur d'ordre s'acquittera de son devoir de vigilance si le prestataire étranger atteste sur l'honneur avoir payé ses éventuelles amendes administratives. En effet, il est très difficile pour le maître d'ouvrage de savoir si l'amende a bien été payée. La meilleure solution serait que le ministère du travail modifie son logiciel SIPSI pour que le prestataire fournisse au maître d'ouvrage ou au donneur d'ordre une attestation officielle.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 148 rectifié bis et 237 rectifié.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n^o 74 rectifié bis vise à garantir le respect du principe du contradictoire lors de la mise en œuvre de la procédure d'interdiction d'activité pour le prestataire qui n'a pas payé ses amendes administratives. Cet amendement ne me paraît pas nécessaire. Nous avons déjà repoussé en commission un amendement similaire car le principe du contradictoire est respecté dans l'ensemble de la procédure des amendes administratives.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o74 rectifié bis.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Même avis pour les mêmes raisons pour l'amendement n^o 150 rectifié bis qui est aussi satisfait par le droit en vigueur.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 150 rectifié bis.

Article additionnel après l'article 57

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n^o 430 du Gouvernement vise à mettre en conformité les règles applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon avec les règles nationales, en prévoyant qu'un étranger qui souhaite travailler moins de trois mois dans ce territoire ultra-marin sera dispensé d'autorisation de travail si son activité est mentionnée dans un décret. Ce décret, prévu à l'article L. 5221-2-1 du code du travail, vise notamment les professions artistiques. Je ne suis pas opposé sur le fond à cet amendement, mais je m'interroge sur son lien avec l'objet du présent de loi. Avis de sagesse.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n^o430.

Article 60

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n^o 151 rectifié bis crée l'obligation pour l'inspection du travail de restituer les documents emportés avant la fin des opérations de contrôles. La première partie de l'amendement ne m'apparaît pas nécessaire car l'entreprise sait par définition quels sont les documents qu'elle met à disposition de

l'inspection du travail. La seconde partie est plus intéressante, car elle oblige l'inspection du travail à rendre les documents emportés avant la clôture des opérations de contrôle. Je propose donc un avis favorable à l'amendement à condition de n'en conserver que la deuxième partie et de le rectifier avant la séance.

Mme Pascale Gruny. – Soit. Lors d'un contrôle fiscal l'inspecteur doit donner la liste des documents qu'il souhaite consulter. Il devrait aller de même pour l'inspection du travail.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 151 rectifié bis sous réserve d'une rectification.

Articles additionnels après l'article 60

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Une série d'amendements concerne le travail à temps partiel. L'amendement n° 501 relève de 10 à 20 % la prime de précarité pour les CDD à temps partiel ; l'amendement n° 499 prévoit une majoration de la rémunération pour les heures travaillées à temps partiel inférieures à 24 heures par semaine ; l'amendement n° 500 prévoit une majoration minimale de 25% des heures complémentaires ; l'amendement n° 498 réduit les allègements de cotisations sociales pour les entreprises qui emploient plus de 20% de salariés à temps partiel. Nous avons déjà eu le débat au Sénat il y a deux ans sur le temps partiel. Je ne souhaite pas réouvrir cette question, d'autant qu'aucune disposition n'évoque le temps partiel dans le texte sur lequel nous débattons. Avis défavorable à ces amendements.

Mme Laurence Cohen. – Ces amendements visent à lutter contre le temps partiel. Celui-ci pénalise surtout les femmes. Les mesures qui ont été prises n'ont pas amélioré les choses.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 501, 499, 500 et 498.

Article 61

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 599 du Gouvernement sous réserve de l'adoption du sous-amendement n° ASOC.44 : celui-ci vise à préserver les apports de la commission qui s'était montrée attentive à ce que la diffusion des de nouveaux indicateurs de mesure des écarts salariaux tienne compte de ceux déjà mis en place.

Le sous-amendement n°ASOC.44 est adopté. La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 599 sous réserve de cette modification.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 236 rectifié qui propose de renommer le nouveau chapitre du code du travail relatif aux écarts de rémunération deviendra sans objet avec l'adoption de l'amendement n° 599. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°236 rectifié.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 502 propose un retour à la version d'origine du texte sur la diffusion générale du logiciel. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°502.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 399, qui propose d'abaisser le seuil de diffusion du logiciel de mesure des écarts aux entreprises de plus de 11 salariés, est contraire à la position de notre commission. Le seuil de 50 salariés me paraît plus adapté. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 399.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 584, qui renforce les modalités de publication des écarts de rémunération, est contraire à la position de la commission et pourrait entraîner une détérioration de la cohésion interne à l'entreprise. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 584.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 586 rectifié, qui propose de rendre obligatoire la transmission par une entreprise candidate à un marché public de son dernier accord collectif relatif à l'égalité professionnelle, est déjà satisfait par l'amendement ASOC.12. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 586 rectifié.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 400 vise à réaffirmer la compatibilité entre les programmes pluriannuels de rattrapage salarial et les augmentations salariales annuelles. Cet amendement est contraire à la position de la commission et semble par ailleurs redondant avec le dispositif de l'article 61. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 400.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 401 qui durcit le texte en rendant obligatoire la pénalité de 1% de la masse salariale en cas de non-respect de l'égalité salariale.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 401.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 402 supprime l'affectation des pénalités en cas d'inégalité professionnelle au Fonds de solidarité vieillesse et affecte les sommes à l'amélioration de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. Mais aucun fonds précis n'existe à cet effet et les pénalités risquent, en définitive, d'abonder le budget général. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°402.

La commission émet un avis favorable aux amendements identiques de coordination juridique n^{os} 647 et 717.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 503 qui renforce la compétence consultative du comité économique et social (CSE) en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes est déjà satisfait par le droit en vigueur. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 503.

Articles additionnels après l'article 61

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 484 rectifié propose d'encadrer les écarts de rémunération au sein d'une même entreprise. Même si l'objet de cet amendement met en exergue les inégalités salariales dont souffrent les femmes, celui-ci n'a qu'un lien indirect avec l'objet du texte. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°484 rectifié.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Supprimer les exonérations de cotisations patronales en cas de non-respect des obligations en matière d'égalité salariale me semble une sanction excessive. Avis défavorable à l'amendement n° 485 rectifié.

Mme Laurence Cohen. – Plusieurs groupes ont déposé des amendements pour faire progresser l'égalité salariale. Toutes les propositions, qu'elles soient incitatives ou répressives, sont rejetées. J'ai été conseillère régionale. La région avait une politique incitative pour encourager les entreprises vertueuses. Je suis surprise de la position de rejet de notre rapporteur. A ce rythme l'égalité salariale n'est pas pour demain !

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Le sujet est compliqué. Le « travail égal » est une notion difficile à définir, tout comme le « salaire égal ». Ces mesures sont compliquées à mettre en œuvre dans les entreprises. Malgré tout je veux vous rappeler que l'écart salarial en France n'est pas si important que dans d'autres pays. Nous devons, dans nos propositions, articuler l'impératif de compétitivité des entreprises et les différents enjeux sociaux, comme l'égalité salariale.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – On connaît par cœur ces arguments. Voilà des lustres que l'on nous explique qu'il serait impossible, car trop compliqué, d'atteindre l'égalité salariale ! Certains pays font mieux que nous en la matière et souvent ils ont pris des mesures coercitives pour y arriver. De plus, des études montrent que plus les entreprises sont égalitaires en la matière, plus elles sont compétitives et dynamiques. Le Parlement européen a d'ailleurs progressivement pris des dispositions coercitives car sans cela, il n'y a pas d'évolution spontanée vers plus d'égalité. On peut sans doute discuter des moyens techniques, mais, en l'état, l'argumentaire de notre rapporteur ne me paraît pas recevable.

Mme Monique Lubin. – Nous avons tous à cœur la volonté de renforcer la compétitivité des entreprises, même ceux d'entre nous qui ne sont pas chefs d'entreprise ! L'argument de la compétitivité est irrecevable. Je connais des exemples précis où des femmes recrutées dans une grande entreprise en même temps que des hommes ont une rémunération inférieure de 25% en dépit d'une formation et d'un niveau d'études identiques. C'est la réalité, quoi qu'on en dise ! Alors s'il faut en passer par la contrainte, pourquoi pas...

M. Alain Milon, président. – Nicolas Sarkozy n'est pas parvenu à réduire l'inégalité salariale pendant son quinquennat. Elle n'a pas progressé non plus sous le quinquennat de François Hollande. Le gouvernement n'est en place que depuis un an, laissons-lui du temps !

Mme Laurence Cohen. – Nous sommes en 2018, il est temps d'agir !

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Diriger, c'est prévoir !

M. Alain Milon, président. – Pourquoi ne pas avoir agi avant ?

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je me suis toujours battue en ce sens.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°485 rectifié.

Article 62

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 678 rectifié, qui propose de repreciser la prescription quinquennale des actions pour licenciement discriminatoire, est déjà satisfait par le droit en vigueur. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 678 rectifié.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Les amendements similaires n°s 504, 592, 405 rectifié, 591 et 406 visent à rétablir les référents en matière de harcèlement sexuel et d'agissements sexistes que notre commission avait supprimés. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 504, 592, 405 rectifié, 591 et 406.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 398 rectifié, qui vise à rendre obligatoire une enquête de l'inspection du travail lors qu'un salarié la contacte pour transmettre un signalement, est contraire à la position de notre commission. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 398 rectifié.

Article additionnel après l'article 62

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 589, qui propose de réaffirmer la nullité du licenciement d'une victime de harcèlement sexuel, est déjà satisfait par le droit en vigueur. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 589.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 587 propose d'élever à 12 mois le montant plancher de l'indemnisation en cas de licenciement consécutif à un harcèlement sexuel. Avis défavorable par cohérence avec le droit des indemnités pour licenciement abusif.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°587.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 593 rectifié qui ajoute spécifiquement les violences sexistes et sexuelles au champ de la négociation collective est satisfait par le code du travail. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 593 rectifié.

Article 62 bis

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 594 qui réduit la périodicité de la négociation des thèmes des accords de branche est déjà en partie satisfait par le droit en vigueur. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°594.

Articles additionnels après l'article 62 ter

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 407 vise à ajouter spécifiquement les violences sexistes et sexuelles au champ de la négociation collective. À nouveau cet amendement semble satisfait par le droit en vigueur. Avis défavorable.

Mme Laurence Cohen. – Nous aurons certainement un débat passionné dans l'hémicycle, même si celui-ci est repoussé à une heure tardive... Les syndicats ont regretté que les propositions de l'intersyndicale sur les violences sexuelles ou sexistes n'aient pas été reprises. Notre rapporteur affirme que nos amendements sont déjà satisfaits par le droit du travail. Si tel était le cas, la question des violences faites aux femmes au travail ne se poserait pas...

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°407.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Les amendements identiques 197 rectifié *quater* et 363 posent une interdiction d'emploi suite à la survenue d'une naissance ou d'une adoption. Ces amendements constituent une entrave à la liberté d'embauche et sont donc probablement inconstitutionnels. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 197 rectifié quater et 363.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 196 rectifié *quater*, porte le congé de naissance, auquel les pères se trouvent éligibles en plus du congé de paternité, de 3 à 17 jours. La commission n'est pas favorable à cet amendement qui, en outre, induit une élévation substantielle du montant du congé de naissance, entièrement à la charge de l'entreprise. Même avis pour les amendements similaires 364 et 496 rectifié.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 196 rectifié quater, 364 et 496 rectifié.

Article 63 (supprimé)

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 253 du Gouvernement vise à rétablir l'article 63 dans sa rédaction originelle. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 253.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 505 propose de préciser le régime juridique applicable au représentant d'intérêts. Avis défavorable : la rédaction de l'amendement pose problème et ses impacts sont mal calibrés. Bien que je partage l'intention qui anime les auteurs de cet amendement, son adoption aboutirait à l'interdiction généralisée à tout représentant d'intérêt d'exercer toute action auprès d'une personne morale de droit public, ce qui semble excéder sa motivation. Par ailleurs, le renvoi aux règles déontologiques déjà existantes applicables à la fonction publique me paraît suffisant.

Mme Laurence Cohen. – Pourquoi est-il mal rédigé ?

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’objet de votre amendement vise les anciens fonctionnaires tandis que son dispositif vise l’ensemble des représentants reconvertis en représentants d’intérêt.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 505.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L’amendement n° 506, qui interdit à tout agent public d’exercer pendant dix ans des fonctions de conseil liées à son ancienne activité, est déjà satisfait par le droit en vigueur.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 506.

Article 64 (supprimé)

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 254 du Gouvernement qui vise à rétablir l’article 64 dans sa version antérieure aux travaux de la commission. Cet article réformait le régime de disponibilité des fonctionnaires territoriaux.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 254.

Article 65 (supprimé)

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 255 du Gouvernement qui vise à rétablir l’article 65, qui concerne les fonctionnaires hospitaliers, dans sa version antérieure aux travaux de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 255.

Article 65 bis (supprimé)

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 256 du Gouvernement qui vise à rétablir l’article 65 *bis*, qui crée une dérogation au régime de recrutement des emplois civils de l’État, dans sa version antérieure aux travaux de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 256.

Article 65 ter (supprimé)

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Avis défavorable à l’amendement n° 252 du Gouvernement qui vise à rétablir l’article 65 *ter*, sur la fonction publique territoriale, dans sa version antérieure aux travaux de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 252.

Article 65 quater (supprimé)

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Avis défavorable aux amendements n^{os} 257 rectifié du Gouvernement et 437 rectifié qui visent à rétablir l’article 65 *quater*, sur la fonction publique hospitalière et le personnel hospitalier, dans sa version antérieure aux travaux de la commission.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 257 rectifié et 437 rectifié.

Article additionnel après l'article 65 quater (supprimé)

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 661 propose d'ouvrir le recrutement de la fonction publique par voie interne aux agents contractuels recrutés sur place dans les services de l'État à l'étranger. Cette innovation me paraît tout à fait intéressante. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n°661.

Article 66

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 378 supprime l'article 66 qui habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures de rectification légistique de la présente loi. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n°378.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'amendement n° 377 qui propose de mentionner les caractéristiques et contraintes particulières aux collectivités ultra-marines est déjà satisfait par la rédaction du texte. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 377.

Articles additionnels après l'article 67

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – L'article 56 de la loi dite « Rebsamen » avait prévu une expérimentation du CDI intérimaire. Avis favorable à l'amendement n° 649 qui la pérennise.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 649.

Mme Frédérique Puissat, rapporteur. – Avis favorable également à l'amendement n° 598 rectifié qui crée un comité de suivi de la loi.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 598 rectifié.

Projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Alain Milon, Michel Forissier, Mmes Frédérique Puissat, Catherine Fournier, M. Yves Daudigny, Mmes Michelle Meunier et Véronique Guillotin, comme membres titulaires ; et de Mmes Martine Berthet, Laurence Cohen, Catherine Deroche, MM. Laurent Lafon, Martin Lévrier, Philippe Mouiller et Jean-Louis Tourenne, comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire.

TABLEAU DES AVIS

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 15 Rôle des acteurs de la formation professionnelle			
Mme COHEN	216	Suppression de l'article	Défavorable
M. RETAILLEAU	261 rect.	Rétablissement de la compétence des régions en matière d'apprentissage	Défavorable
Mme CHAIN-LARCHÉ	540 rect.	Rétablissement de la compétence des régions en matière d'apprentissage	Défavorable
Mme CHAIN-LARCHÉ	541 rect.	Rétablissement de la compétence des régions en matière d'apprentissage	Défavorable
M. GREMILLET	577 rect.	Élaboration d'une stratégie régionale pluriannuelle des formations en alternance	Défavorable
Mme CHAIN-LARCHÉ	545 rect.	Élaboration d'une stratégie régionale pluriannuelle des formations en alternance	Défavorable
M. DURAN	278	Association des régions à Pôle emploi pour l'achat de formations individuelles	Défavorable
M. DECOOL	443 rect. <i>quater</i>	Association des régions à Pôle emploi pour l'achat de formations individuelles	Favorable
Mme CHAIN-LARCHÉ	543 rect. <i>bis</i>	Association des régions à Pôle emploi pour l'achat de formations individuelles	Favorable
M. REQUIER	702 rect.	Association des organisations professionnelles représentatives à la diffusion de l'offre de formation continue par la région	Défavorable
Mme FÉRET	323	Précision des publics prioritaires visés par le programme de l'Etat pour répondre à un besoin additionnel en qualification	Favorable
M. BRISSON	200 rect.	Suppression de la capacité des régions à soutenir les CFA en majorant la prise en charge des contrats d'apprentissage	Défavorable
M. BRISSON	201 rect.	Suppression de la capacité des régions à soutenir les CFA par la majoration des contrats d'apprentissage au profit d'un soutien plus large aux actions d'apprentissage	Défavorable
Mme CHAIN-LARCHÉ	544 rect.	Débat en conseil régional sur les dépenses régionales en matière d'apprentissage	Défavorable
M. LALANDE	664 rect.	Précision sur les conventions d'objectifs et de moyens entre les régions et les opérateurs de compétences	Défavorable
Mme GATEL	552 rect.	Précision sur les conventions d'objectifs et de moyens entre les régions et les opérateurs de compétences	Défavorable
Mme Sylvie ROBERT	310 rect.	Précision sur les orientations régionales en matière de formation professionnelle qui devront identifier les métiers en émergence dans le domaine du numérique	Défavorable
Mme CHAIN-LARCHÉ	546 rect.	Conclusion par la région de conventions d'objectifs et de moyens avec les CFA et les lycées professionnels	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. DECOOL	441 rect. <i>quater</i>	Conclusion par la région de conventions d'objectifs et de moyens avec les CFA et les lycées professionnels	Défavorable
M. CHASSEING	175 rect.	Précision du rôle des branches dans l'information des besoins des entreprises	Défavorable
M. GREMILLET	569 rect.	Communication chaque année par les CFA de leurs documents comptables et financiers à la région	Défavorable
M. LÉVRIER	640	Suppression de la prise en compte par les branches professionnelles et les opérateurs de compétences de la stratégie régionale des formations en alternance	Défavorable
M. LALANDE	665 rect.	Etablissement d'une carte des formations professionnelles initiales en lien avec les branches professionnelles et les autorités académiques	Défavorable
M. GREMILLET	570 rect.	Allongement du délai donné aux régions pour établir le rapport produit sur leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement en matière d'apprentissage	Favorable
Mme JASMIN	382	Report de l'entrée en vigueur de l'article pour les collectivités d'outre-mer	Défavorable
Mme de la PROVÔTÉ	558 rect. <i>bis</i>	Report de l'entrée en vigueur de l'article pour les collectivités d'outre-mer	Défavorable
M. CHASSEING	179 rect.	Articuler les orientations régionales en matière de formation professionnelle avec les politiques de développement des plateaux techniques des établissements de formation	Défavorable
Article additionnel après l'article 15			
Mme FÉRET	313	Clarification des missions des branches professionnelles et des régions en matière d'apprentissage	Favorable
Mme de la PROVÔTÉ	559 rect. <i>bis</i>	Clarification des missions des branches professionnelles et des régions en matière d'apprentissage	Favorable
M. GREMILLET	578 rect.	Clarification des missions des branches professionnelles et des régions en matière d'apprentissage	Favorable
M. REQUIER	712 rect.	Clarification des missions des branches professionnelles et des régions en matière d'apprentissage	Favorable
Le Gouvernement	602	Gestion du programme d'investissement dans les compétences par la Caisse des dépôts et consignations	Favorable
Article 16			
Réforme de la gouvernance du système de formation professionnelle et création de France compétences			
M. CHASSEING	176 rect.	Voix consultative des représentants des chambres consulaires au sein des Crefop	Défavorable
Mme COHEN	468	Modification du statut de France compétences	Défavorable
M. GREMILLET	571 rect.	Précisions relatives au décret précisant les conditions de versement par France compétences de fonds destinés à la péréquation régionale	Défavorable
M. Philippe DOMINATI	516 rect.	Maintien de la Commission nationale des certifications professionnelles (CNCP)	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. VIAL	47 rect. <i>quater</i>	Mention d'une convention collective applicable aux agents de France compétences	Défavorable
Le Gouvernement	604	Financement de l'aide au permis de conduire par France compétences	Favorable
M. GREMILLET	579 rect.	Extension de l'aide au développement des compétences financée par les Opco aux entreprises de moins de 250 salariés	Défavorable
M. VIAL	42 rect. <i>quater</i>	Précisions relatives à la mission de veille sur les coûts de formations professionnelles confiée à France compétences	Favorable
M. VIAL	43 rect. <i>quater</i>	Promotion de l'innovation en matière de qualité pédagogique par France compétences	Défavorable
M. VIAL	44 rect. <i>quater</i>	Transmission à France compétences des contrats de plans régionaux de développement des formations et de l'orientation professionnelles ainsi que de leurs conventions annuelles d'application	Favorable
M. YUNG	622	Suivi de la mise en œuvre de la convention relative aux conditions d'accès au service public régional de la formation professionnelle des Français établis hors de France par France compétences	Défavorable
Mme SCHILLINGER	623	Extension du champ des recommandations de France compétences à l'accès des personnes handicapées à la formation professionnelle et à l'apprentissage	Défavorable
M. CHASSEING	155	Extension du champ des recommandations de France compétences à l'accès des personnes handicapées à la formation professionnelle et à l'apprentissage	Défavorable
M. VIAL	45 rect. <i>quater</i>	Précision relative au fondement des recommandations de France compétences	Défavorable
M. VIAL	46 rect. <i>quater</i>	Traitement par France compétences de données relatives aux formations suivies	Défavorable
M. POADJA	450 rect.	Conclusion par France compétences de conventions avec les instances chargées de la formation professionnelles dans les collectivités d'outre-mer	Défavorable
M. GREMILLET	580 rect.	Présence de représentants des établissements de l'enseignement supérieur au sein du conseil d'administration de France compétences	Défavorable
Mme DEROCHE	429 rect.	Présence de représentants des établissements de l'enseignement supérieur au sein du conseil d'administration de France compétences	Défavorable
M. HENNO	520 rect.	Présence de représentants des départements au sein du conseil d'administration de France compétences	Défavorable
M. SAVARY	112 rect. <i>bis</i>	Présence de représentants des collectivités territoriales au sein du conseil d'administration de France compétences	Défavorable
Mme LÉTARD	120 rect. <i>bis</i>	Présence de représentants des collectivités territoriales au sein du conseil d'administration de France compétences	Défavorable
M. BONHOMME	423 rect.	Présence de représentants des collectivités territoriales au sein du conseil d'administration de France compétences	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme Nathalie DELATTRE	688 rect. <i>bis</i>	Présence de représentants des collectivités territoriales au sein du conseil d'administration de France compétences	Défavorable
M. BRISSON	20 rect.	Désignation des personnalités qualifiées au conseil d'administration de France compétences par les ministres de l'Éducation et de l'enseignement supérieur	Favorable
M. LONGEOT	106 rect. <i>ter</i>	Désignation des personnalités qualifiées au conseil d'administration de France compétences par les ministres de l'Éducation et de l'enseignement supérieur	Favorable
Mme BERTHET	275 rect. <i>bis</i>	Désignation des personnalités qualifiées au conseil d'administration de France compétences par les ministres de l'Éducation et de l'enseignement supérieur	Favorable
M. DALLIER	104 rect. <i>ter</i>	Présence de représentants du secteur de l'inclusion au sein du conseil d'administration de France compétences	Défavorable
M. DAUDIGNY	354 rect.	Présence de représentants des organismes consulaires au sein du conseil d'administration de France compétences	Défavorable
M. PIEDNOIR	510 rect. <i>bis</i>	Présence de représentants des organismes certificateurs au sein du conseil d'administration de France compétences	Défavorable
M. CORBISEZ	708 rect. <i>bis</i>	Présence de représentants d'associations de personnes en situation de handicap, de personnes précaires et de chômeurs au sein du conseil d'administration de France compétences	Défavorable
M. DAUDIGNY	358	Désignation du directeur général de France compétence sur proposition du conseil d'administration	Défavorable
Le Gouvernement	687	Modalités de désignation par France compétences des opérateurs régionaux du CEP	Défavorable
M. VIAL	48 rect. <i>quater</i>	Définition par voie réglementaire des documents qui doivent être transmis à France compétences	Défavorable
Article 17			
Réforme du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage			
Mme COHEN	217	Suppression de l'article	Défavorable
M. PIEDNOIR	511	Exemption des établissements d'enseignement de la contribution au financement de la formation professionnelle	Défavorable
M. VASPART	55 rect.	Affectation directe par les organismes de recouvrement aux opérateurs de compétences des fonds destinés au financement de l'alternance	Défavorable
M. Bernard FOURNIER	79 rect. <i>bis</i>	Affectation directe par les organismes de recouvrement aux opérateurs de compétences des fonds destinés au financement de l'alternance	Défavorable
M. HENNO	521	Collecte des sommes non dépensées au titre du solde de la taxe d'apprentissage par les Urssaf	Avis du Gouvernement

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. VASPART	54 rect.	Collecte des sommes non dépensées au titre du solde de la taxe d'apprentissage par les Urssaf	Avis du Gouvernement
M. ADNOT	8	Fixation à 77% et 23% des fractions de la taxe d'apprentissage consacrées respectivement au financement des CFA et aux dépenses libératoires	Défavorable
M. WATTEBLED	15 rect.	Fixation à 77% et 23% des fractions de la taxe d'apprentissage consacrées respectivement au financement des CFA et aux dépenses libératoires	Défavorable
M. HENNO	522	Fixation à 77% et 23% des fractions de la taxe d'apprentissage consacrées respectivement au financement des CFA et aux dépenses libératoires	Défavorable
Le Gouvernement	608	Déduction de la taxe d'apprentissage des dépenses directement versées par une entreprise au service de formation accueillant ses apprentis	Favorable
M. LÉVRIER	660	Amendement rédactionnel	Favorable
M. KERN	241 rect. <i>bis</i>	Éligibilité des dépenses en faveur des centres de formation sportive au solde de la taxe d'apprentissage	Défavorable
M. PIEDNOIR	512	Éligibilité des filiales d'établissements publics d'enseignement supérieur au solde de la taxe d'apprentissage	Favorable
M. HENNO	528 rect.	Éligibilité des établissements d'enseignement supérieur consulaire au solde de la taxe d'apprentissage	Défavorable
M. LÉVRIER	641	Augmentation du montant maximal des dépenses au titre du solde de la taxe d'apprentissage qui peuvent être versées à des organismes agissant pour la promotion de la formation professionnelle et technologique initiale	Défavorable
M. LÉVRIER	656	Financement du compte personnel de formation par les contributions versées par les entreprises de moins de 50 salariés	Défavorable
M. VIAL	50 rect. <i>quinquies</i>	Modalités de recouvrement de la contribution assise sur la masse salariale des effectifs en CDD	Défavorable
M. REQUIER	703 rect.	Prise en compte des salariés embauchés l'issue du contrat de professionnalisation ou d'apprentissage dans le calcul des effectifs en contrat favorisant l'insertion professionnelle	Défavorable
M. CHASSEING	184 rect.	Prise en compte des salariés embauchés l'issue du contrat de professionnalisation ou d'apprentissage dans le calcul des effectifs en contrat favorisant l'insertion professionnelle	Défavorable
M. LÉVRIER	662	Prise en compte des salariés embauchés l'issue du contrat de professionnalisation ou d'apprentissage dans le calcul des effectifs en contrat favorisant l'insertion professionnelle	Favorable
M. VASPART	57 rect.	Réduction fiscale au titre des contributions volontaires versées par les entreprises à leur opérateur de compétences	Défavorable
M. Bernard FOURNIER	82 rect. <i>bis</i>	Réduction fiscale au titre des contributions volontaires versées par les entreprises à leur opérateur de compétences	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme MORIN-DESAILLY	242 rect. <i>quater</i>	Réduction fiscale au titre des contributions volontaires versées par les entreprises à leur opérateur de compétences	Défavorable
M. DAUDIGNY	353	Réduction fiscale au titre des contributions volontaires versées par les entreprises à leur opérateur de compétences	Défavorable
Article 18 Régimes particuliers de contribution au développement de la formation professionnelle			
M. HENNO	529	Modalités particulières de gestion de la contribution des particuliers employeurs à la formation professionnelle	Favorable
Article 19 Transformation des organismes paritaires collecteurs agréés en opérateurs de compétences			
M. DURAN	279	Concertation entre les régions et les opérateurs de compétences sur le financement des CFA	Défavorable
M. GREMILLET	572 rect.	Concertation entre les régions et les opérateurs de compétences sur le financement des CFA	Défavorable
Mme FÉRET	315	Financement par les Opcos des aides destinées aux apprentis	Défavorable
Mme COHEN	469	Suppression de la définition par les branches du niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage	Défavorable
Mme CHAIN-LARCHÉ	542 rect.	Définition région par région des niveaux de prise en charge des contrats d'alternance	Défavorable
M. VASPART	61 rect.	Création d'une mission supplémentaire pour les Opcos relative à l'incitation des employeurs à abonder le CPF de leurs salariés	Défavorable
M. DAUDIGNY	349	Création d'une mission supplémentaire pour les Opcos relative à l'incitation des employeurs à abonder le CPF de leurs salariés	Défavorable
M. BONNE	88 rect.	Création d'une mission supplémentaire pour les Opcos relative à l'incitation des employeurs à abonder le CPF de leurs salariés	Défavorable
M. GREMILLET	573 rect.	Création d'une mission supplémentaire pour les Opcos relative à l'incitation des employeurs à abonder le CPF de leurs salariés	Défavorable
Mme TAILLÉ-POLIAN	409	Ajout d'une mission aux Opcos relative à l'analyse des causes du taux de rupture des contrats d'apprentissage supérieur à la moyenne nationale	Défavorable
M. VALL	699 rect.	Prise en charge par les Opcos des formations en faveur des salariés de structures d'insertion par l'activité économique	Défavorable
M. LÉVRIER	657	Détermination par décret des modalités d'évaluation des conventions d'objectifs et de moyens conclues entre l'Etat et les Opcos	Favorable
M. PANUNZI	52 rect. <i>bis</i>	Création de deux sous-sections au sein de la section relative au financement des actions utiles au développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de cinquante salariés	Avis du Gouvernement
M. REVET	86 rect. <i>ter</i>	Création de deux sous-sections au sein de la section relative au financement des actions utiles au développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de cinquante salariés	Avis du Gouvernement

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. CHASSEING	193 rect. <i>bis</i>	Création de deux sous-sections au sein de la section relative au financement des actions utiles au développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de cinquante salariés	Avis du Gouvernement
Mme BERTHET	198 rect. <i>ter</i>	Création de deux sous-sections au sein de la section relative au financement des actions utiles au développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de cinquante salariés	Avis du Gouvernement
M. DAUDIGNY	346	Création de deux sous-sections au sein de la section relative au financement des actions utiles au développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de cinquante salariés	Avis du Gouvernement
M. BABARY	418 rect. <i>quater</i>	Création de deux sous-sections au sein de la section relative au financement des actions utiles au développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de cinquante salariés	Avis du Gouvernement
M. LÉVRIER	643	Suppression des précisions apportées par la commission s'agissant de la définition par les branches des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage	Défavorable
Mme Laure DARCOS	199 rect. <i>bis</i>	Précision critères à retenir pour la définition du niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage	Défavorable
Mme FÉRET	317	Précision des critères à retenir pour la définition du niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage	Défavorable
M. SAVARY	260 rect.	Précision des critères à retenir pour la définition du niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage	Favorable
Mme FÉRET	316	Précision des critères à retenir pour la définition du niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage	Défavorable
Mme FÉRET	314	Prise en charge par les Opco des aides directes aux apprentis	Défavorable
M. Bernard FOURNIER	81 rect. <i>bis</i>	Financement par les Opco de la préparation opérationnelle à l'emploi	Défavorable
M. VASPART	56 rect.	Financement de la préparation opérationnelle à l'emploi par les Opco	Défavorable
Mme FÉRET	361	Financement d'une partie du salaire de l'apprenti par l'Opco	Défavorable
M. PELLEVAL	550	Financement d'une partie du salaire de l'apprenti par l'Opco	Défavorable
M. DALLIER	102 rect. <i>bis</i>	Prise en charge par les Opco des actions de formation des salariés de structures d'insertion par l'activité économique	Défavorable
Le Gouvernement	610	Agrément des stagiaires de la formation professionnelle par l'Opco	Favorable
M. BONNE	90 rect.	Subordination de l'agrément des Opco à l'accord des branches	Défavorable
M. VASPART	63 rect.	Subordination de l'agrément des Opco à l'accord des branches	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Le Gouvernement	607 rect.	Prise en charge par les Opco, à titre transitoire, de dépenses au bénéfice des centres de formation des apprentis ayant des besoins de développement ou de trésorerie consécutifs à des projets de renforcement ou d'extension de leur offre de formation	Favorable
Article additionnel après l'article 19			
M. MARCHAND	624	Autorisation de l'Opco compétent pour le secteur des transports à conclure une convention avec l'Association pour le développement de la formation professionnelle dans les transports	Avis du Gouvernement
Article 20 Habilitation à confier par ordonnances le recouvrement des contributions des employeurs au financement de la formation professionnelle aux Urssaf			
Mme COHEN	218	Suppression de l'article	Défavorable
M. LÉVRIER	651	Élargissement du champ de l'ordonnance afin d'organiser le recouvrement par les organismes de sécurité sociale des contributions supplémentaires	Défavorable
Article 21 Contrôle administratif et financier de l'État sur les actions de formation professionnelle			
Le Gouvernement	606	Modalités de contrôle du respect par les employeurs de leurs obligations en matière de contributions au financement de la formation professionnelle	Favorable
Article 22 Mesures de coordination pour l'application outre-mer des dispositions relatives à la formation professionnelle			
M. LUREL	383	Avis des collectivités concernées sur le décret prévoyant les modalités d'application dans les départements et régions d'outre-mer des règles relatives à la formation professionnelle	Favorable
Article 24 Mesures de coordination juridique			
M. HENNO	524	Rémunération par l'employeur des absences liées à la formation initiale du salarié membre d'un conseil de prud'hommes	Sagesse
M. LÉVRIER	652	Remplacement dans le code du travail de toutes les occurrences du terme « plan de formation » par « plan de développement des compétences »	Défavorable
Article additionnel après l'article 24			
M. THÉOPHILE	626	Demande de rapport au Parlement sur les surcoûts de formation pour les personnes issues des territoires ultra-marins	Défavorable
Article 25 bis A Allongement de la durée du premier contrat professionnel d'un jeune sportif passé par un centre de formation			
M. LOZACH	152 rect.	Renvoi à la négociation collective de la durée maximale du premier contrat professionnel proposé à un sportif de haut niveau	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme COHEN	470	Suivi socioprofessionnel des sportifs et entraîneurs sportifs professionnels	Défavorable
Article additionnel après l'article 25 bis A			
M. KERN	127 rect. <i>ter</i>	Extension du régime de financement des CFA aux centres de formation des sportifs de haut niveau	Défavorable
M. THÉOPHILE	625	Extension du régime de financement des CFA aux centres de formation des sportifs de haut niveau	Défavorable
M. SAVIN	425 rect. <i>bis</i>	Demande de rapport relatif à l'opportunité d'élargir les dispositions relatives au financement de l'apprentissage aux centres de formation sportifs	Défavorable
M. SAVIN	427 rect. <i>ter</i>	Mention des contrats d'apprentissage et des contrats professionnels dans le champ des conventions que l'Etat peut conclure avec une entreprise pour favoriser l'emploi d'un sportif professionnel	Défavorable
M. SAVIN	426 rect. <i>ter</i>	Mention des contrats d'apprentissage et des contrats professionnels dans le champ des conventions que l'Etat peut conclure avec une entreprise pour favoriser l'emploi d'un sportif professionnel	Défavorable
Article 26 Extension de l'assurance chômage aux démissionnaires et aux travailleurs indépendants			
M. TOURENNE	335	Suppression de l'article	Défavorable
M. RAMBAUD	663	Suppression de l'obligation de sept années de contributions salariales à l'assurance chômage pour bénéficiaire de la nouvelle allocation ouverte aux démissionnaires	Défavorable
M. CHASSEING	235 rect.	Obligation pour le démissionnaire de présenter un projet de reconversion professionnelle nécessitant au moins une formation qualifiante	Défavorable
M. YUNG	627	Possibilité pour le projet de reconversion professionnelle de prévoir une mobilité à l'étranger	Défavorable
M. TOURENNE	281	Restriction aux salariés les moins qualifiés de l'allocation versée aux démissionnaires	Défavorable
Article 27 Droits et obligations des démissionnaires			
Mme COHEN	219	Suppression de l'article	Défavorable
M. TOURENNE	336	Suppression de l'article	Défavorable
Article 28 Indemnisation des travailleurs indépendants par Pôle emploi en cas de cessation d'activité			
M. RAMBAUD	628	Prise en compte par le décret précisant les modalités d'application de l'allocation des travailleurs indépendants de la diversité de leurs métiers	Défavorable
M. RAMBAUD	650	Suppression de la règle selon laquelle l'allocation des travailleurs indépendants devra être exclusivement financée par l'impôt	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 29 (Supprimé) Modulation des contributions à l'assurance chômage			
M. TOURENNE	337	Création d'un fonds alimenté par les employeurs en cas de fin d'un contrat de travail	Défavorable
Mme COHEN	479	Suppression de la possibilité de minorer la contribution des employeurs à l'assurance chômage et ajout de nouveaux critères pour la majorer	Défavorable
M. RAMBAUD	629	Rétablissement de l'article 29 dans sa rédaction adoptée par l'Assemblée nationale	Défavorable
Article additionnel après l'article 29 (Supprimé)			
Mme COHEN	480	Restriction des cas de recours au CDD	Défavorable
Mme COHEN	481	Limitation des cas de recours aux contrats d'intérim	Défavorable
Mme COHEN	483	Rétablissement des dispositions relatives à la négociation de branche antérieures aux ordonnances « travail » du 22 septembre 2017	Défavorable
Mme GRELET-CERTENAIS	386	Création d'une allocation spécifique financée par les plateformes électroniques pour leurs collaborateurs qui perdent des revenus	Défavorable
Article 29 bis Possibilité de conclure un CDD pour remplacer plusieurs salariés absents			
Mme COHEN	220	Suppression de l'article	Défavorable
M. TOURENNE	338	Suppression de l'article	Défavorable
M. JANSSENS	133	Rétablissement du texte adopté à l'Assemblée nationale en commission sur le CDD multi-remplacement	Défavorable
M. HENNO	523	Limitation de l'expérimentation à des secteurs définis par décret	Défavorable
Mme GRUNY	146 rect. bis	Interdiction pour les CDD multi-remplacements de pourvoir durablement un emploi permanent	Défavorable
M. TOURENNE	282	Restriction du champ d'application de l'expérimentation	Défavorable
M. TOURENNE	283	Limitation par décret de la durée du CDD multi-remplacements	Défavorable
Article additionnel après l'article 29 bis			
Mme GRUNY	147 rect. bis	Création d'une expérimentation portant sur le contrat d'intérim multi-remplacements	Défavorable
Mme GRUNY	99 rect. quater	Nouvelle définition des CDD d'usage	Avis du Gouvernement
M. MORISSET	445	Exception au droit à la reconduction des contrats saisonniers	Avis du Gouvernement
Mme COHEN	462 rect.	Avis conforme du comité économique et social sur le recours aux CDD et aux contrats d'intérim	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 30 Suppression des contributions salariales d'assurance chômage			
Mme COHEN	221	Suppression de l'article	Défavorable
M. TOURENNE	339	Suppression de l'article	Défavorable
Mme BLONDIN	304 <i>rect.</i>	Exclusion des contrats de travail des intermittents du champ d'application du bonus-malus	Défavorable
Article 32 Encadrement de la négociation de la convention d'assurance chômage			
Mme COHEN	222	Suppression de l'article	Défavorable
M. TOURENNE	341	Remplacement de l'expression « document de cadrage » par celle de « document d'orientation »	Défavorable
M. TOURENNE	343	Suppression de l'information du Parlement sur le projet de document de cadrage	Défavorable
M. TOURENNE	342	Impossibilité pour le document de cadrage de fixer les objectifs d'évolution des dispositifs concernant les demandeurs d'emploi	Défavorable
Article 33 Mesures transitoires relatives à l'assurance chômage fixées par décret en Conseil d'État			
M. TOURENNE	344	Suppression de l'article	Défavorable
Le Gouvernement	750	Ouverture par anticipation de la négociation de la convention d'assurance chômage	Défavorable
Mme COHEN	486	Suppression de la possibilité pour le Gouvernement de modifier les règles du cumul allocation-salaire pour les indépendants	Défavorable
Article 34 Expérimentation du journal de bord des demandeurs d'emploi			
Mme COHEN	223	Suppression de l'article	Défavorable
M. TOURENNE	345	Suppression de l'article	Défavorable
M. RAMBAUD	630	Précision sur l'objectif d'accompagnement poursuivi par l'expérimentation du journal de bord	Défavorable
Article additionnel après l'article 34			
M. RAMBAUD	631	Promotion des périodes de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP)	Défavorable
Article 35 Simplification des règles de l'offre raisonnable d'emploi			
Mme COHEN	487	Suppression de l'article L. 5411-6-2 du code du travail, qui indique que l'offre raisonnable d'emploi découle du projet personnalisé d'accès à l'emploi	Défavorable
M. TOURENNE	366	Suppression de la prise en compte des difficultés locales pour recruter dans certains métiers lors de l'élaboration du PPAE	Défavorable
M. TOURENNE	367	Suppression de la possibilité d'une refonte du PPAE au bout d'un an de chômage	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
M. TOURENNE	368	Suppression de l'obligation d'accepter une offre d'emploi après deux ans de chômage quand le salaire proposé est supérieur au revenu de remplacement	Défavorable
Article additionnel après l'article 35			
M. DÉTRAIGNE	113 rect. bis	Rétablissement de la dispense de recherche d'emploi pour les demandeurs d'emploi âgés de plus de 57 ans	
Article 36 Compétence de Pôle emploi pour sanctionner les manquements des demandeurs d'emploi à leurs obligations			
Mme COHEN	488	Suppression de la quasi-totalité du contenu de l'article 36	Défavorable
M. TOURENNE	369	Précision sur le manquement liée au suivi des actions de formation	Défavorable
M. TOURENNE	370	Obligation de médiation avant le prononcé d'une sanction par Pôle emploi	Défavorable
Article additionnel après l'article 36			
M. TOURENNE	347 rect.	Ajout de cinq sièges supplémentaires au conseil d'administration de Pôle emploi pour les représentants des demandeurs d'emploi	Défavorable
M. TOURENNE	348	Possibilité pour le demandeur d'emploi d'obtenir devant le juge réparation du préjudice subi en cas de remboursement de sommes indûment versées par Pôle emploi	Défavorable
Article 36 ter (Supprimé) Rapport sur le non-recours aux droits en matière d'assurance chômage			
Mme COHEN	489	Rétablissement d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur le non-recours aux droits en matière d'assurance chômage	Défavorable
Article 37 Adaptation des règles relatives à l'assurance chômage en outre-mer			
Mme COHEN	224	Suppression de l'article	Défavorable
Article 38 Diverses mesures de coordination juridique relatives à l'emploi			
Mme SCHILLINGER	648	Précision sur la portée du contrôle exercé par Pôle emploi sur les demandeurs d'emploi étrangers	Favorable
Article 40 A (Supprimé) Renforcement de la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation électronique			
Mme COHEN	490	Définition des critères établissant une relation salariale, y compris pour les plateformes électroniques	Défavorable
Mme SCHILLINGER	632	Rétablissement du texte adopté à l'Assemblée nationale sur l'article 40 A relatif aux plateformes	Défavorable
Article additionnel après l'article 40 A (Supprimé)			
Mme COHEN	491	Limitation à deux degrés de la chaîne de sous-traitance	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 40 Redéfinition de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH)			
Mme GRELET-CERTENAIS	387	Précision du principe de l'obligation d'emploi	Défavorable
Mme GRELET-CERTENAIS	410	Précision du champ d'application des dispositions relatives à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés	Défavorable
M. CORBISEZ	709 rect.	Caractère facultatif de la révision quinquennale du taux d'emploi des personnes handicapées	Défavorable
Mme GRELET-CERTENAIS	388	Avis conforme du CNCPH pour la révision du taux d'emploi des personnes handicapées	Défavorable
M. JANSSENS	134 rect.	Maintien d'un taux d'obligation d'emploi à 6 % pour les entreprises engagées dans un accord de branche contribuant à l'amélioration de l'emploi des travailleurs handicapés	Défavorable
Mme SCHILLINGER	633	Périmètre de calcul de l'OETH des entreprises pluri-établissements	Défavorable
Mme COHEN	492	Suppression de l'essentiel des nouvelles modalités de calcul de l'OETH	Défavorable
Mme GRELET-CERTENAIS	291	Calcul de l'OETH des entreprises pluri-établissements	Défavorable
Mme GRELET-CERTENAIS	389	Modalités de prise en compte des stagiaires, bénéficiaires de périodes de mise en situation en milieu professionnel et intérimaires pour l'acquittement de l'OETH	Défavorable
Mme GRELET-CERTENAIS	390	Encadrement du recours à certaines formes d'emploi comme modalités d'acquittement de l'OETH	Défavorable
Mme SCHILLINGER	634	Possibilité de modulation de la contribution en fonction de caractères spécifiques des bénéficiaires de l'OETH	Défavorable
M. CHASSEING	187 rect.	Prise en compte des contrats de sous-traitance au milieu protégé et adapté dans l'acquittement de l'OETH	Défavorable
Mme GRELET-CERTENAIS	391	Délais de mise en œuvre de renouvellement de l'OETH	Défavorable
Mme DEROCHE	231 rect. <i>bis</i>	Application aux entreprises de portage salarial du même régime d'acquittement de l'OETH des entreprises de travail temporaire	Favorable
M. LONGEOT	436 rect. <i>bis</i>	Suppression du recours à la DSN pour la déclaration d'obligation d'emploi	Défavorable
M. LONGEOT	107 rect. <i>ter</i>	Extinction décidée par le Gouvernement des accords agréés	Favorable
M. CHASSEING	186 rect. <i>bis</i>	Extinction décidée par le Gouvernement des accords agréés	Favorable
Mme BERTHET	414 rect. <i>bis</i>	Extinction décidée par le Gouvernement des accords agréés	Favorable
Mme SCHILLINGER	635	Décret pour la précision du contenu des accords agréés	Favorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 40 bis Recours au télétravail des personnes handicapées			
Mme GRELET-CERTENAIS	392	Extension de l'obligation de motivation du refus de télétravail pour le proche aidant	Favorable
Mme COHEN	493	Réaffirmation de l'obligation de l'adaptation au poste du télétravailleur handicapé	Défavorable
Article additionnel après l'article 40 quater (Supprimé)			
Mme GRELET-CERTENAIS	292	Ajout au nombre des pratiques discriminatoires du défaut par un employeur d'une personne handicapée d'un aménagement raisonnable de son poste de travail	Défavorable
Article 42 Redéfinition de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés pour les employeurs publics			
Le Gouvernement	249	Rétablissement des agents reclassés au nombre des bénéficiaires de l'OETH dans le secteur public	Sagesse
Mme SCHILLINGER	637	Réécriture de l'alinéa prévoyant une possibilité de modulation de la contribution en fonction de caractères spécifiques des bénéficiaires de l'OETH	Défavorable
Le Gouvernement	250	Suppression de la prise en compte de la lourdeur du handicap dans la modulation de la contribution des employeurs publics	Défavorable
M. CHASSEING	188 rect.	Modalités de prise en compte des contrats de sous-traitance au milieu protégé et adapté dans l'acquittement de l'OETH des acteurs publics	Défavorable
Article 42 quater Modification du calcul de la contribution annuelle des écoles et des universités			
Mme GRELET-CERTENAIS	294	Modulation du plafonnement de la déduction dont bénéficient les écoles et les universités	Défavorable
Mme COHEN	494	Plafond de la déduction dont bénéficient les écoles et universités de 80% à 65%	Défavorable
Le Gouvernement	251	Rétablissement du taux initial de 90 % pour le plafond de la déduction dont bénéficient les écoles et universités	Défavorable
Article 43 Redéfinition du statut et du régime de l'entreprise adaptée			
Mme GRELET-CERTENAIS	293	Mention de « moyens » dans l'instrument contractuel établi entre les entreprises adaptées et l'État	Défavorable
Mme LUBIN	393	Suppression de la mention du milieu ordinaire dans la mission de fluidité des parcours des travailleurs des entreprises adaptées	Avis du Gouvernement
M. CHASSEING	189 rect.	Suppression de la mention du milieu ordinaire dans la mission de fluidité des parcours des travailleurs des entreprises adaptées	Avis du Gouvernement
Le Gouvernement	683	Modalités de versement de l'aide financière aux entreprises adaptées et dispositif de facilitation du passage de l'EA vers d'autres entreprises du milieu ordinaire	Favorable
M. CHASSEING	190 rect.	Critères d'éligibilité aux aides financières au poste en entreprise adaptée	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme LUBIN	394	Critères d'éligibilité aux aides financières au poste en entreprise adaptée	Défavorable
Article additionnel après l'article 43			
Le Gouvernement	682	Extension aux personnes détenues le bénéfice des dispositions relatives aux entreprises adaptées	Sagesse
Le Gouvernement	600	Expérimentation visant à inciter l'intégration en entreprise adaptée d'un travailleur handicapé menacé de perte d'emploi ou éloigné de l'emploi	Favorable
Le Gouvernement	601	Extension aux entreprises adaptées de la possibilité d'expérimenter la création d'entreprise de travail temporaire	Favorable
Article 44 Adaptation du principe de l'accessibilité numérique universelle			
Mme MEUNIER	365	Accessibilité numérique de tout nouveau service de communication de ligne	Défavorable
Mme GRELET-CERTENAIS	396	Application obligatoire des recommandations internationales en matière d'accessibilité numérique	Défavorable
Article additionnel après l'article 46			
M. DALLIER	101 rect. <i>ter</i>	Ajout de la mission de formation pour les structures de l'insertion par l'activité économique	Avis du Gouvernement
Mme GRELET-CERTENAIS	397	Ajout de la mission de formation pour les structures de l'insertion par l'activité économique	Avis du Gouvernement
M. VALL	695 rect. <i>bis</i>	Ajout de la mission de formation pour les structures de l'insertion par l'activité économique	Avis du Gouvernement
Article 46 bis A Expérimentation des entreprises d'insertion par le travail indépendant			
Mme COHEN	225	Suppression de l'article	Défavorable
Article additionnel après l'article 47			
M. VIAL	41 rect. <i>quinquies</i>	Expérimentation visant à confier de nouvelles missions aux régions pour coordonner l'action des acteurs de la politique de l'emploi	Défavorable
M. DURAN	280 rect.	Expérimentation visant à confier de nouvelles missions aux régions pour coordonner l'action des acteurs de la politique de l'emploi	Défavorable
Mme CHAIN-LARCHÉ	532 rect. <i>bis</i>	Expérimentation visant à confier de nouvelles missions aux régions pour coordonner l'action des acteurs de la politique de l'emploi	Défavorable
Mme de la PROVÔTÉ	560 rect. <i>ter</i>	Expérimentation visant à confier de nouvelles missions aux régions pour coordonner l'action des acteurs de la politique de l'emploi	Défavorable
Article additionnel après l'article 49			
Le Gouvernement	713	Expérimentation du contrat d'accès à l'entreprise mis en œuvre par les régions pour faciliter l'insertion professionnelle	Favorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 50 Adaptation des règles relatives au détachement de travailleurs			
Mme COHEN	226	Suppression de l'article	Défavorable
Mme MEUNIER	411	Suppression de l'article	Défavorable
Le Gouvernement	684	Suppression de la possibilité pour les accords internationaux d'aménager les règles déclaratives pour les entreprises transfrontalières qui détachent des salariés en France	Sagesse
Article additionnel après l'article 50			
Le Gouvernement	685	Création d'une procédure administrative spécifique à la Direccte pour aménager les règles imposées aux entreprises qui détachent régulièrement des travailleurs	Sagesse
Article 51 Assouplissement des règles du détachement pour les employeurs non liés contractuellement à une entreprise en France			
Mme COHEN	227	Suppression de l'article	Défavorable
Mme MEUNIER	412	Suppression de l'article	Défavorable
Article 52 Suppression de la contribution financière relative à la déclaration préalable de détachement			
Mme COHEN	495	Création d'une contribution différentielle en matière de cotisations sociales pour les prestataires qui détachent des salariés en France	Défavorable
Article additionnel après l'article 52			
Le Gouvernement	681	Demande d'habilitation à prendre une ordonnance pour transposer la nouvelle directive relative au détachement	Favorable
Article 54 Devoir de vigilance du donneur d'ordre ou du maître d'ouvrage sur le paiement des sanctions administratives dues par le prestataire étranger			
Mme LABORDE	27 rect. <i>bis</i>	Suppression de l'extension du devoir de vigilance du maître d'ouvrage ou du donneur d'ordre au paiement des amendes administratives dues par le prestataire étranger	Défavorable
M. CHASSEING	169 rect.	Suppression de l'extension du devoir de vigilance du maître d'ouvrage ou du donneur d'ordre au paiement des amendes administratives dues par le prestataire étranger	Défavorable
Mme GRUNY	148 rect. <i>bis</i>	Précision sur la portée de l'extension du devoir de vigilance des maitres d'ouvrage et des donneurs d'ordre	Favorable
M. CHASSEING	237 rect.	Précision sur la portée de l'extension du devoir de vigilance des maitres d'ouvrage et des donneurs d'ordre	Favorable
Mme GRUNY	74 rect. <i>bis</i>	Respect du principe du contradictoire lors de la mise en œuvre de la procédure d'interdiction d'activité pour le prestataire qui n'a pas payé ses amendes administratives	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme GRUNY	150 rect. <i>bis</i>	Respect du principe du contradictoire lors de la mise en œuvre de la procédure d'interdiction d'activité pour le prestataire qui n'a pas payé ses amendes administratives	Défavorable
Article additionnel après l'article 57			
Le Gouvernement	430	Adaptation des règles relatives au travail des étrangers à Saint-Pierre-et-Miquelon	Sagesse
Article 60 Droit de communication élargi des agents de l'inspection du travail			
Mme GRUNY	151 rect. <i>bis</i>	Obligation pour l'inspection du travail de restituer les documents emportés avant la fin des opérations de contrôles	Favorable sous réserve de rectification
Article additionnel après l'article 60			
Mme COHEN	501	Relèvement de 10 à 20 % de la prime de précarité pour les CDD à temps partiel	Défavorable
Mme COHEN	499	Majoration de la rémunération pour les heures travaillées à temps partiel inférieures à 24 heures par semaine	Défavorable
Mme COHEN	500	Majoration minimale de 25 % des heures complémentaires	Défavorable
Mme COHEN	498	Réduction des allègements de cotisations sociales pour les entreprises qui emploient plus de 20 % de salariés à temps partiel	Défavorable
Article 61 Mesure des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes salariés d'une même entreprise			
Le Gouvernement	599	Modifications rédactionnelles et de précision à l'article 61 relatif aux écarts de rémunération	Favorable
M. CHASSEING	236 rect.	Nom du nouveau chapitre du code du travail relatif aux écarts de rémunération	Défavorable
Mme COHEN	502	Retour à la version d'origine du texte sur la diffusion générale du logiciel	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	399	Seuil de diffusion du logiciel de mesure des écarts	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	584	Publication des écarts de rémunération	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	586 rect.	Transmission par une entreprise candidate à un marché public de son dernier accord collectif relatif à l'égalité professionnelle	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	400	Compatibilité entre les programmes pluriannuels de rattrapage salarial et les augmentations salariales annuelle	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	401	Caractère systématique la pénalité de 1% de la masse salariale en cas de non-respect de l'égalité salariale	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	402	Affectation des pénalités en cas d'inégalité professionnelle au FSV	Défavorable
Mme SCHILLINGER	647	Coordination	Favorable
Mme COHEN	503	Compétence consultative du CSE en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 61			
Mme COHEN	484 rect.	Encadrement des écarts de rémunération au sein d'une même entreprise	Défavorable
Mme COHEN	485 rect.	Suppression des exonérations de cotisations patronales en cas de non-respect des obligations en matière d'égalité salariale	Défavorable
Article 62 Prévention des faits de harcèlement sexuel			
Mme ROSSIGNOL	678 rect.	Prescription quinquennale des actions pour licenciement discriminatoire	Défavorable
Mme COHEN	504	Référents en matière de harcèlement sexuel et d'agissements sexistes	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	592	Référents en matière de harcèlement sexuel et d'agissements sexistes	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	405 rect.	Référents en matière de harcèlement sexuel et d'agissements sexistes	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	591	Référents en matière de harcèlement sexuel et d'agissements sexistes	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	406	Référents en matière de harcèlement sexuel et d'agissements sexistes	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	398 rect.	Pouvoirs de l'inspecteur du travail en matière de harcèlement sexuel et d'agissements sexistes	Défavorable
Article additionnel après l'article 62			
Mme ROSSIGNOL	589	Nullité du licenciement d'une victime de harcèlement sexuel.	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	587	Élévation à 12 mois du montant plancher de l'indemnisation en cas de licenciement consécutif à un harcèlement sexuel	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	593 rect.	Ajout des violences sexistes et sexuelles au champ de la négociation collective	Défavorable
Article 62 bis Intégration de la prévention du harcèlement sexuel dans les négociations de branche			
Mme ROSSIGNOL	594	Périodicité de la négociation des thèmes des accords de branche.	Défavorable
Article additionnel après l'article 62 ter			
Mme ROSSIGNOL	407	Ajout des violences sexistes et sexuelles au champ de la négociation collective	Défavorable
M. IACOVELLI	197 rect. <i>quater</i>	Interdiction d'emploi suite à la survenue d'une naissance ou d'une adoption	Défavorable
Mme MEUNIER	363	Interdiction d'emploi suite à la survenue d'une naissance ou d'une adoption	Défavorable
M. IACOVELLI	196 rect. <i>quater</i>	Élévation du congé de naissance, auquel les pères se trouvent éligibles en plus du congé de paternité, de 3 à 17 jours	Défavorable
Mme MEUNIER	364	Élévation du congé de naissance, auquel les pères se trouvent éligibles en plus du congé de paternité, de 3 à 6 jours	Défavorable
Mme COHEN	496 rect.	Élévation du congé de naissance, auquel les pères se trouvent éligibles en plus du congé de paternité, de 3 à 17 jours	Défavorable

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 63 (Supprimé) Réforme de la disponibilité des fonctionnaires d'État			
Le Gouvernement	253	Rétablissement de l'article 63 dans sa rédaction originelle	Défavorable
Mme COHEN	505	Régime juridique applicable au représentant d'intérêt	Défavorable
Mme COHEN	506	Interdiction à tout agent public d'exercer sous dix ans des fonctions de conseil liées à son ancienne activité	Défavorable
Article 64 (Supprimé) Réforme de la disponibilité des fonctionnaires territoriaux			
Le Gouvernement	254	Rétablissement de l'article 64 dans sa version antérieure aux travaux de la commission.	Défavorable
Article 65 (Supprimé) Réforme de la disponibilité des fonctionnaires hospitaliers			
Le Gouvernement	255	Rétablissement de l'article 65 dans sa version antérieure aux travaux de la commission	Défavorable
Article 65 bis (Supprimé) Dérogation au principe de recrutement des emplois civils de l'État			
Le Gouvernement	256	Rétablissement de l'article 65 bis dans sa version antérieure aux travaux de la commission	Défavorable
Article 65 ter (Supprimé) Dérogation au principe de recrutement des emplois de la fonction publique territoriale			
Le Gouvernement	252	Rétablissement de l'article 65 ter dans sa version antérieure aux travaux de la commission	Défavorable
Article 65 quater (Supprimé) Dérogation au principe de recrutement des emplois de la fonction publique hospitalière			
Le Gouvernement	257 rect.	Rétablissement de l'article 65 quater dans sa version antérieure aux travaux de la commission.	Défavorable
M. Jean-Marc BOYER	437 rect.	Rétablissement de l'article 65 quater dans sa version antérieure aux travaux de la commission.	Défavorable
Article additionnel après l'article 65 quater (Supprimé)			
M. YUNG	661	Recrutement de la fonction publique par voie interne aux agents contractuels recrutés sur place dans les services de l'État à l'étranger	Favorable
Article 66 Habilitation à légiférer par ordonnances pour adapter la présente loi aux outre-mer			
Mme GRELET-CERTENAIS	378	Suppression de l'article 66 qui prévoit d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures de rectification légistique de présente loi	Défavorable
M. LUREL	377	Caractéristiques et contraintes particulières aux collectivités ultra-marines ter	Défavorable
Article additionnel après l'article 67			
Mme SCHILLINGER	649	Pérennisation du CDI intérimaire	Favorable
M. DAUDIGNY	598 rect.	Création d'un comité de suivi de la loi	Favorable

La réunion est close à midi.

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 10 heures.

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 à l'agence d'information WISE-Paris

M. Hervé Maurey, président. – Nous sommes réunis ce matin pour une table ronde consacrée à la gestion et au stockage des déchets radioactifs. Ce sujet majeur recoupe en effet plusieurs compétences de notre commission : la sûreté nucléaire, la prévention des risques, l'économie circulaire ou encore la démocratie environnementale.

La question des déchets radioactifs avait été évoquée par notre commission en mai 2016 lors de l'examen de la proposition de loi d'origine sénatoriale précisant les modalités de création d'une installation de stockage réversible en couche géologique profonde des déchets radioactifs de haute et moyenne activité à vie longue. Définitivement adoptée en juillet 2016, cette loi était nécessaire à la poursuite des travaux du projet Cigéo à Bure.

Toutefois, nous n'avons pas eu jusqu'à présent l'opportunité de faire un point global sur la gestion et le stockage des déchets radioactifs, aussi bien sur la situation actuelle que sur les besoins et les défis à venir. C'est l'objectif de cette table ronde.

Il s'agit également d'une question d'actualité, le Gouvernement ayant annoncé l'organisation d'un débat public national à l'automne prochain sur l'avenir de la gestion des déchets radioactifs. Outre le projet Cigéo, qui est évidemment un élément saillant de ce débat, le projet d'une future piscine centralisée pour stocker certains déchets de l'exploitant EDF est un nouveau sujet important pour la société civile. Par ailleurs, la problématique des déchets radioactifs interagit avec la question du démantèlement de certaines centrales nucléaires, et donc la place du nucléaire dans notre mix énergétique.

Pour échanger sur ces différents sujets, nous avons le plaisir de recevoir ce matin les représentants de plusieurs organismes qui sont directement parties prenantes à la politique de gestion des déchets radioactifs : M. Pierre-Franck Chevet, président de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) ; M. Jean-Christophe Niel, directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) ; M. Pierre-Marie Abadie, directeur général de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) ; M. Jean-Claude Delalonde, président de l'Association nationale des comités et commissions locales d'information (ANCCLI) ; Mme Manon Besnard, chargée d'études auprès de l'agence d'information Wise Paris.

Je vous propose que chacun d'entre nous prenne successivement la parole pour une présentation liminaire de 7 minutes dans l'ordre suivant : l'ANDRA, l'ASN, l'IRSN, l'ANCCLI et Wise Paris. Dans un second temps, nous passerons aux questions des membres de la commission.

M. Pierre Abadie, directeur général de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA). – L'ANDRA est un établissement public sous la tutelle du ministère de l'écologie. Elle regroupe 650 agents et exerce trois métiers : la recherche et développement, la conduite de projet et l'exploitation de site. Nous avons une compétence sur l'ensemble des déchets radioactifs. Ces compétences nous apportent une certaine légitimité pour faire des recommandations et proposer des solutions proportionnées à la dangerosité des différents déchets.

En revanche, l'ANDRA n'est pas responsable de l'amont, qu'il s'agisse du démantèlement ou du transport. Elle prend seulement les déchets comme stockeur final. Notre budget est de 325 millions d'euros, payé quasi-intégralement selon le principe du pollueur-payeur. La création de cette agence visait à lui conférer une indépendance vis-à-vis des producteurs de déchets. Elle est toutefois sous la tutelle du gouvernement, du Parlement, des autorités de contrôle, à commencer par l'ASN, mais également des DREAL pour les installations classées, et enfin des évaluateurs de toute nature : scientifiques, office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), instances internationales.

Quand on parle de déchets radioactifs, on vise une palette large de déchets que l'on caractérise en fonction de leur niveau d'activité et de la durée de vie de cette dernière. Nous disposons pour certaines de ces catégories déjà de solutions. Pour d'autres, elles sont encore en construction.

Pour les déchets les moins dangereux, ceux à très faible activité (TFA), nous avons des solutions de stockage définitif en surface qui s'inspirent des centres de stockage des déchets dangereux. Cela correspond à des déchets qui sont pour l'instant essentiellement des déchets d'exploitation, mais concerneront également les démantèlements.

La deuxième catégorie de déchets est constituée par ceux ayant une activité plus élevée mais une durée de vie courte. On les appelle les déchets de faible et moyenne activité à vie courte (FMA-VC). Pour l'instant, ils proviennent essentiellement de l'exploitation. Nous les stockons depuis plus de 40 ans dans différents sites, notamment dans un site aujourd'hui fermé dans le département de la Manche et dans un site de l'Aube.

Ensuite, il y a les déchets de haute activité et moyenne activité à vie longue (HA et MA-VL). Leur dangerosité est supérieure et, pour les déchets « moyenne activité », ils ont une durée de vie très longue. Ce sont eux qui ont vocation à être stockés dans Cigéo, en grande profondeur.

Enfin, la dernière catégorie est composée par des déchets de faible activité mais de longue durée de vie. C'est une catégorie regroupant tous les déchets ne pouvant être classifiés ailleurs. Ces déchets ne sont pas très dangereux, mais leur durée de vie longue ne leur permet pas d'être stockés en surface, en raison des phénomènes d'érosion. Pour la plupart, il s'agit de déchets historiques issus de l'histoire nucléaire. Nous n'en produisons plus beaucoup.

D'où proviennent ces déchets ? Ils viennent en grande partie de l'industrie électro-nucléaire, mais pas uniquement. Nous prenons également en charge des déchets provenant de la recherche nucléaire, de la défense, d'industries non électro-nucléaires ou médicales. Dans les faits, nous avons quatre grands clients – EDF, Areva, le CEA et le CERN – et un millier de petits clients qui produisent des quantités de déchets réduites, que nous collectons et pouvons entreposer. En volume, 90 % des déchets sont pris en charge dans les sites de surface ; il s'agit principalement des déchets de très faible activité, et de faible et moyenne activité-vie courte. En revanche, l'essentiel de notre activité est concentré sur les déchets issus du traitement des combustibles usés : ces derniers contiennent 94 % de la radioactivité concentrée dans les déchets. Ce sont ces combustibles usés qui ont vocation à aller dans Cigéo.

Comme indiqué, pour les déchets « faible et moyenne activité – vie courte », un site dans le département de la Manche est actuellement en préfermeture – il n'est plus exploité, il est complètement recouvert, et nous ne disposons plus que de 7 agents sur place. Un autre site à côté de Soulainne à trois quarts d'heure de route de Troyes est en activité. Il se présente sous la forme de casemates en béton dans lesquelles on stocke ces déchets avant de les fermer. À la fin, on les recouvrira d'une couche d'argile. Nous exploitons ce site depuis 1992. Il a une capacité de stockage d'un million de mètres cubes, devant permettre de prendre en compte l'ensemble des déchets produits ou à produire de la filière existante, relevant de cette catégorie.

Nous entreposons les déchets de très faible activité dans le Centre industriel de regroupement d'entreposage et de stockage (CIRES). Le concept est plus simple. Il ressemble à celui utilisé pour le stockage des déchets dangereux, les anciens déchets des centres d'enfouissement technique (CET) de classe 1. Nous avons recours à des alvéoles, auxquelles nous avons rajouté un toit mobile pour protéger des pluies pendant l'exploitation de l'alvéole. La capacité de ce site, de 650 000 m³, est aujourd'hui atteinte à moitié. Nous aurons besoin de capacités supplémentaires pour ce type de déchets. Nous avons tout d'abord un potentiel d'augmentation de capacité du site existant, à surface et impact identique, en améliorant les modes d'exploitation. Cela permettrait de faire passer le volume de stockage possible de 650 000 à 950 000 m³. Nous avons également la perspective de pouvoir ouvrir dans la même zone un deuxième centre. Toutefois, il y a un vrai enjeu d'optimisation de la filière de très faible activité, notamment par des réductions à la source, des réutilisations et, des recyclages de façon à avoir une vraie optimisation environnementale, et ne pas transporter sur des milliers de kilomètres des gravats quasi-propres.

Enfin, je terminerai mon propos sur le projet Cigéo. Il vise les déchets de moyenne et haute activité à vie longue. Les déchets de haute activité issus du retraitement des combustibles usés sont dans des conteneurs de déchets vitrifiés – de type conteneur universel d'Orano. Pour les déchets de moyenne activité-vie longue, il y a une plus grande diversité à la fois du type de déchets et de conditionnement. Ce dernier peut être métallique, vitrifié, utilisant le béton ou le bitume.

Le projet Cigéo est une histoire longue que le Parlement a initiée et accompagnée depuis 25 ans. Cette durée n'est pas due à un retard, mais correspond à une succession de rendez-vous réguliers. Des étapes sont intervenues tous les deux, trois ou cinq ans. Il y a ainsi eu trois lois, deux débats et autant de jalons franchis. De la recherche et de l'identification du site, nous en sommes actuellement aux études de conception et de réalisation. Nous sommes aujourd'hui dans la phase de préparation du dossier de demande d'autorisation, que nous remettrons normalement en 2019 à l'ASN. Nous avons également à côté de Bure un

laboratoire, faisant de la recherche et développement et des études technologiques. Aucun déchet n'y est entreposé, et il sera physiquement séparé de Cigéo, si ce dernier est construit.

Enfin, je tiens à rappeler que vous êtes les bienvenus pour visiter tous nos sites.

M. Pierre-Franck Chevet, président de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN). – La gestion des déchets est un sujet fondamentalement de sûreté. L'enjeu principal est la protection des personnes et de l'environnement. C'est à la fois un sujet plus simple techniquement que la sûreté des centrales nucléaires, mais aussi plus complexe car l'on touche à des objets ayant des durées de vie très longues. Régulièrement, des ordres de grandeur de 100 000 ans s'invitent dans les discussions, qui sont hors de portée de nos approches classiques.

C'est un sujet complexe. Il faut ainsi veiller à ouvrir le dialogue avec l'ensemble des parties prenantes. Cela a été fait historiquement, avec l'implication du Parlement, par le vote de trois lois qui forment un tout cohérent et complet. D'ailleurs, les directives européennes dans ce domaine se sont largement inspirées de ce cadre législatif.

La localisation des déchets des matières nucléaires et les conditions de leur stockage font partie des sujets de préoccupations de nos concitoyens. Depuis 2003, à l'initiative de l'ASN, un groupe de travail permanent pluricatégoriel regroupe l'ensemble des parties prenantes : ONG, producteurs de déchets, universitaires, institutions étatiques. Je le préside avec mon homologue du ministère de l'environnement. Il permet d'avancer progressivement sur ces sujets complexes.

Je souhaiterais à présent me concentrer sur deux sujets qui seront à mon sens repris dans le débat sur le plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs (PNGMDR) que le Gouvernement vient d'annoncer pour septembre. Tout d'abord, en ce qui concerne le projet Cigéo, qui a vocation à accueillir les déchets les plus nocifs, je souhaite rappeler les principes dirigeant le stockage géologique sous-terrain. Ce système est considéré au niveau international comme la solution de référence. En effet, nous sommes en présence d'objets dont la durée de vie et de nocivité est de 100 000 ans. Certes, il y a des alternatives en termes d'entreposage à un instant T, en surface, en piscine, ou à sec. Toutes ces solutions, de court terme, impliquent de recourir à des constructions en acier et béton et nécessitent dès lors un contrôle et un maintien par une entreprise. Or, personne ne peut garantir une solution de contrôle social et technique sur 100 000 ans. C'est la raison pour laquelle, à de tels horizons, on s'en remet à la géologie, pour assurer la sécurité d'un tel stockage. Une autre réflexion sur Cigéo, est de dire que la science aura trouvé des solutions dans 100 ans. C'est un vrai argument ; toutefois, personne ne peut assurer que dans 100 ans, la science aura permis une autre solution. C'est la raison pour laquelle le projet Cigéo – et cela a été inscrit dans la loi de 2016 – est prévu pour être réversible. On doit pouvoir retirer les déchets si une meilleure solution est trouvée. À l'inverse, on ne peut pas s'en remettre uniquement à la recherche, ce qui reviendrait fondamentalement à repousser la responsabilité de trouver une solution aux générations suivantes. Le prochain grand rendez-vous pour Cigéo est la demande d'autorisation en tant que future installation nucléaire. Une étape a été franchie, puisque l'ANDRA nous a remis un dossier d'option de sûreté, décrivant les grandes caractéristiques de sûreté de l'installation. Nous avons rendu un avis public, globalement très positif début 2018, notamment sur la qualité de la couche d'argile, qui est la caractéristique essentielle de sûreté. Nous avons néanmoins émis une réserve sur une catégorie particulière de déchets, les déchets bitumés, sur lesquels il y a encore du travail à faire, avant que l'on puisse autoriser leur descente.

L'autre point important qu'il faudra aborder concerne les déchets très faiblement radioactifs, notamment dans la perspective des démantèlements à venir, bien que l'on ne connaisse pas encore le calendrier. Ces opérations vont engendrer de nombreux déchets, en particulier des bétons et des aciers, qui sont objectivement très faiblement radioactifs. Pour l'instant, la politique générale est de les centraliser dans les sites de l'ANDRA. Une question environnementale se pose. Est-il opportun de transporter ces déchets extrêmement peu radioactifs à travers toute la France, en termes de CO², de risques liés au transport, et de coût ? Une autre solution pourrait consister à créer des stockages locaux ou régionaux. Cela fait partie des points méritant un débat.

M. Jean-Christophe Niel, directeur général de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). – L'IRSN, établissement public, est l'expert public du risque radiologique et nucléaire. Il a cinq ministères de tutelle : les ministères de l'environnement, de la défense, de l'énergie, de la recherche et de la santé. 1 800 personnes y travaillent, pour un budget de l'ordre de 280 millions d'euros. Nous avons plusieurs thèmes de travail : la sûreté nucléaire – tout ce qui a trait aux accidents –, la sécurité – la malveillance –, et la radioprotection – c'est-à-dire la protection de l'environnement et des personnes contre les effets néfastes des rayonnements ionisants. Ce spectre est large. Il couvre à la fois des grandes installations, comme les réacteurs nucléaires, les usines de retraitement, le projet de stockage Cigéo, mais aussi toutes les autres utilisations des rayons ionisants, notamment médicales.

Nous avons une activité d'expertise, essentiellement au profit des pouvoirs publics : l'ASN, l'Autorité de sûreté nucléaire de la défense (ASND), les ministères de l'environnement, de la santé, du travail ou des affaires étrangères. L'autorité environnementale nous a saisis il y a quelques temps sur l'évaluation du PNGDMR. Nous rendons 850 avis par an, la plus grande partie – environ 500 – pour l'ASN. Nos avis sont à la fois des avis techniques et des expertises sur la production des déchets et leur gestion sur les sites, mais aussi sur la politique de gestion des exploitants, sur les stockages existants ou en projet, ou encore sur le PNGDMR.

Par ailleurs, nous avons une activité importante de recherche. D'ailleurs, la recherche alimente l'expertise, en répondant aux questions qu'elle soulève ; et inversement, l'expertise alimente la recherche, en mettant en avant les manques de connaissances à combler. La recherche représente 40 % du budget de l'institut. La plupart de nos partenaires sont européens et internationaux : les homologues étrangers de l'IRSN, les organismes de recherche, des laboratoires académiques, mais aussi des industriels, soumis à des règles de déontologie très précises.

L'ISRN gère dans l'Aveyron le site de Tournemire. Il s'agit d'un ancien tunnel ferroviaire que nous avons acquis en 1992. L'argile présent a de fortes similitudes avec celui du laboratoire de Bure. À Fontenay-aux-Roses, notre laboratoire dédié à la recherche en appui expertise fait de la caractérisation des milieux argileux et de la chimie de l'eau. Ces travaux permettent d'alimenter des modélisations qui synthétisent l'ensemble de la connaissance. Pour le stockage en couche géologique profonde, nous utilisons le logiciel Mélodie. Son objectif est de simuler le comportement de stockage sur le long terme et de grands espaces. Nos recherches sont ainsi similaires à celles de l'ANDRA. Elles sont toutefois ciblées et non destinées à la qualification.

La recherche évolue dans le temps. À l'origine, nous nous concentrons sur des questions ayant trait à l'environnement géologique du site. Aujourd'hui, nous nous concentrons sur le scellement des galeries dans lesquelles les colis vont être entreposés. C'est

un élément essentiel pour garantir que la radioactivité ne va pas se diffuser plus rapidement que prévu. Un autre sujet est la capacité à suivre et à surveiller les colis lors de la phase d'exploitation qui sera très longue. Or, il n'y a pas d'installation qui a une durée de vie, à la conception, de 100 ans. Nos recherches portent sur la surveillance des alvéoles, par des moyens de radiodiffusion. Nous nous interrogeons notamment sur la capacité de résistance des capteurs dans la durée, par rapport à un environnement qui peut être assez agressif.

Enfin, nous nous inscrivons dans une démarche volontaire d'ouverture à la société. Nous menons ainsi des dialogues de nature pluraliste, dans le cadre de la poursuite de l'exploitation des réacteurs, en relation avec l'ASN, ou encore sur la cuve de l'EPR. C'est aussi une action que nous conduisons avec le comité local d'information et de suivi (CLIS) de Bure, l'ANCCLI, et des citoyens qui ont participé au débat public de 2013. Nous avons l'occasion d'échanger avec la société civile sur l'avancement de nos recherches. En outre, nous avons mis en place un comité pluraliste d'orientation des recherches. Il rassemble des élus, des industriels, des associations, des organisations syndicales, des experts. Son objectif est de nous aider dans les choix de nos programmes de recherche vis-à-vis des enjeux sociétaux.

Enfin, dans le cadre du baromètre des risques que nous faisons tous les ans depuis trente ans, nous constatons clairement que la gestion des déchets radioactifs reste un sujet de priorité pour nos concitoyens.

M. Jean-Claude Delalonde, président de l'Association nationale des comités et commissions locales d'information (ANCCLI) – La France est le pays le plus nucléarisé par nombre d'habitants au monde. C'est dans ce contexte que les parlementaires ont décidé de favoriser le développement d'une démocratie participative de territoires autour des infrastructures. En 1981, la circulaire Mauroy incitait les départements à créer des instances pluralistes de dialogue et d'information autour des grands équipements énergétiques.

Les commissions locales d'information (CLI) ont vu le jour avec pour principal objet d'informer le public sur la sûreté nucléaire. En 2000, ces structures ont souhaité se faire entendre au niveau national et ont créé l'ANCCLI que je préside. En 2006, la loi relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire et son décret d'application de 2008 ont permis aux CLI et à l'ANCCLI d'avoir une existence légale, et ainsi de renforcer le droit à l'information des citoyens. En 2015, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte a élargi nos champs de compétence et d'action. L'exemple des CLI et de l'ANCCLI représente un cas unique en Europe d'implication des acteurs locaux sur des questions nucléaires. Ces structures sont composées de quatre collègues : élus ; représentants d'associations de protection de l'environnement ; représentants des organisations syndicales de salariés du nucléaire ; personnes qualifiées et représentants du monde économique. On pourrait penser qu'il est difficile de mettre ces personnes autour d'une même table. Au contraire, les CLI sont un lieu d'écoute, de dialogue et de concertation entre les autorités, les producteurs et les acteurs locaux. L'ANCCLI est surtout un outil de suivi et de vigilance citoyenne, ainsi que d'information des acteurs locaux, dans la perspective d'une préservation de leur patrimoine naturel, social, économique et culturel. Elle favorise la mise en commun des expériences des CLI et porte leur voix au niveau national et international. Elle tisse des liens de partenariats étroits avec les organismes institutionnels : ASN, IRSN, ANDRA ou encore l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST). La France compte 35 CLI et toutes sont membres volontairement de notre association. Cette dernière regroupe 3 000 représentants de la société civile, dont 1 500 élus locaux et nationaux. Pour émettre des avis, l'ANCCLI peut se fonder sur ses cinq groupes

permanents d'étude - le groupe déchets, le groupe post-accident, le groupe sûreté, le groupe démantèlement, le groupe santé - et un pôle d'experts.

Lors des débats sur la loi de 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs, l'ANCCLI a publié un premier livre blanc sur la gouvernance des déchets radioactifs. Ce document proposait que la loi institue la création d'une commission nationale pluraliste et permanente de suivi de la gestion des matières et des déchets radioactifs. Nous continuons à porter cette proposition. Elle serait constituée de représentants de la société civile concernés par la gestion des matières et déchets radioactifs, d'acteurs locaux, de syndicats, de représentants des jeunes générations, d'experts et de représentants du Parlement.

En 2010, nous avons organisé une table ronde sur l'application de la convention d'Aarhus dans le domaine du nucléaire, convention signée en 1998 par 28 pays européens sur le droit à l'information du public. La France a été le premier pays à la signer. La même année, l'ANCCLI, le CLIS de Bure et l'IRSN ont décidé de lancer un dialogue technique autour des déchets de haute activité et de moyenne activité à vie longue, avec pour objectif de créer un dialogue durable tout au long du processus. Le débat Cigéo a eu lieu – il a été un demi-échec – mais s'il a été relancé c'est grâce à notre action conjointe avec l'IRSN.

Entre 2012 et 2017, l'ANCCLI, le CLIS de Bure et l'IRSN ont organisé sur cinq ans cinq séminaires d'échange et de dialogue. En 2013, nous avons également publié un cahier d'acteur à l'occasion du débat public sur Cigéo. La même année, nous avons publié un deuxième livre blanc sur les éléments de débat sur ce projet.

En 2015, l'ANCCLI a publié un livre blanc sur les enjeux de la réversibilité et de la récupérabilité. En 2017, nous avons participé à l'initiative lancée par l'IRSN d'inclure la société civile dans l'instruction du dossier Cigéo sur les options de sûreté. La même année, nous avons été sollicités par l'ANDRA afin d'alimenter sa réflexion sur la gouvernance de son plan directeur d'exploitation. Quels sont nos constats ?

Les CLI et l'ANCCLI sont directement concernés par toutes les questions relatives aux matières et aux déchets radioactifs quelles que soient leurs origines - industrielles, minières, médicales – et la nature des problèmes soulevés – radioactivité, toxicité, environnement – tout en exerçant en priorité le suivi des déchets liés à leur installation de rattachement.

Dans le cadre de leur mission d'information, les CLI et l'ANCCLI veulent contribuer à l'objectivité, à la qualité et à la pluralité des informations mises à la disposition des citoyens dans le domaine des déchets. Par leurs actions, les CLI et l'ANCCLI entendent jouer un rôle de vigilance citoyenne et vérifient que les déchets sont dûment pris en charge, que les filières existent pour les différents types de déchets, qu'elles prennent en compte les enjeux sociaux, économiques et environnementaux de long terme.

En tant qu'instance nationale représentant les acteurs du territoire, l'ANCCLI se présente comme une partie prenante, sans parti pris. Nous souhaitons créer les conditions d'un débat démocratique qui assurent un suivi de l'information des citoyens. Il revient à notre génération de préparer au mieux une gestion qui nous échappe et qui incombera dans les faits aux générations futures.

L'ANCCLI recommande pour cela l'adoption explicite d'une approche pluri- et transdisciplinaire pour la gouvernance d'un stockage sur le plan technique, mais aussi éthique et sociétal. D'un point de vue éthique, l'ANCCLI recommande d'engager des processus durables évaluant les avantages et inconvénients, sur la base de relations intra-, inter- et transgénérationnelles ; de mettre en place une organisation flexible de gouvernance démocratique, combinant la représentation ainsi que la participation et la délibération des citoyens. Les choix de gestion des déchets ne relèvent pas seulement de solutions techniques compliquées. Il apparaît nécessaire de construire en commun des choix collectifs. La participation à la gouvernance des déchets d'aujourd'hui et de demain doit être reconnue comme neutre et ne signifiant pas une acceptation ni une ratification des politiques ou décisions éventuellement prises après concertation.

Mme Manon Besnard, chargée d'études à l'agence d'information Wise Paris.

– Dès sa création en 1983, Wise Paris s'est intéressé à ces questions notamment sur les problèmes de retraitement et de gestion du plutonium. Yves Marignac a été l'un des experts amenés à porter une analyse critique sur la gestion des déchets radioactifs en 2005-2006. Nous sommes par ailleurs membres de longue date du PNGMDR. Entre 2007 et 2012, Wise Paris a coordonné le groupe d'experts pluralistes sur la gestion des anciennes mines d'uranium. Plus récemment, nous avons participé au dialogue technique organisé à l'occasion du dossier technique de l'ISRN sur les options de sécurité de Cigéo. Nous contribuons également aux exercices prospectifs de gestion des déchets à haute activité et vie longue. Enfin, nous participons à plusieurs projets européens sur l'implication de la société civile sur ces questions.

Nous souhaitons tout d'abord attirer l'attention sur la distinction structurante qui est faite entre les déchets et les matières valorisables, et les effets pervers qu'elle induit. En France, les combustibles usés ne sont pas considérés comme des déchets. La France a fait le choix du retraitement des combustibles usés. Elle est très isolée. Les principaux clients étrangers de La Hague ont abandonné cette option ou ont choisi, à l'image du Japon, de disposer de leur propre usine. Au final, il ne reste que quelques contrats avec les Pays-Bas, l'Italie et la Belgique. Le combustible envoyé par EDF représente plus de 99 % du stock en attente de retraitement. Seuls la Russie et le Royaume-Uni font encore du retraitement – et dans le cas britannique l'usine devrait fermer en 2018. D'autres petites installations de retraitement existent. La Chine envisage la construction d'une usine de grande taille. Toutefois, la grande majorité des pays disposant de réacteurs privilégient le stockage direct du combustible usé. Ce choix du retraitement n'a pas d'intérêt économique et échappe à tous les débats. Pourtant, il est important, car il conduit à occulter une partie du problème des déchets. En effet, les combustibles usés, l'uranium issu du retraitement et le plutonium, ne sont pas considérés comme des déchets, mais qualifiés de matières valorisables. Il suffit aux exploitants de déclarer que ces matières pourraient être réutilisées pour qu'elles n'entrent pas dans la catégorie des déchets, quand bien même aucun plan ne prévoit réellement leur réutilisation.

Ainsi, après le retraitement, seulement 4 % du combustible usé devenu déchet vitrifié est considéré comme un déchet. Le reste – 95 % d'uranium et 1 % de plutonium – est qualifié de matière valorisable. Or, cet uranium de retraitement n'est plus utilisé aujourd'hui. Le stock approche les 30 000 tonnes. Une partie du plutonium n'est pas non plus réutilisée. Ce stock de plutonium non réutilisé dépasse les 60 tonnes, auxquelles s'ajoutent environ 18 tonnes de plutonium étranger. Une partie est conservée dans plus de 250 tonnes de rebut de fabrication du MOx, inutilisable et dont on ne parle jamais. Du côté des combustibles non retraités, nous avons aujourd'hui 14 000 tonnes de combustibles accumulés, dont 2 000 tonnes

de MOx usés sans réelle perspective de retraitement. Enfin, d'autres matières comme l'uranium appauvri sont aussi qualifiées de matières valorisables, sans perspective réelle de valorisation à l'échelle du stock existant, qui dépasse aujourd'hui les 300 000 tonnes. La loi de transition énergétique de 2015 offre à l'ASN le pouvoir de requalifier ces matières en déchets, mais pour le moment cela n'a pas été fait. Pourtant, aujourd'hui, il semble de plus en plus évident qu'une partie de ces matières valorisables ne sera jamais valorisée. Aussi, la réflexion sur la gestion à long terme et le stockage des déchets radioactifs ne peut pas être menée sur des bases solides sans tenir compte de ces matières, pas encore appelées déchets, mais qui constituent de futurs déchets déjà produits.

Dès lors, que faire de ces matières et de ces déchets à long terme ? On a commencé à produire des déchets sans vraiment savoir ce que l'on en ferait. La première solution qui a été mise en œuvre a été de s'en débarrasser dans les océans. Heureusement cette pratique est aujourd'hui terminée, du moins pour ce qui concerne les déchets solides.

D'autres déchets ont été entreposés sans conditionnement - comme les boues dans les silos de La Hague -, ou avec un conditionnement qui pose aujourd'hui problème dans une perspective de stockage. C'est notamment le cas des dizaines de tonnes de déchets bitumés issus du retraitement.

Aujourd'hui, il existe des installations de stockage uniquement pour des déchets de très faible activité ou les déchets de faible et moyenne activité à vie courte. Pour les déchets à vie longue, ils sont conditionnés et entreposés en attente d'une solution de stockage définitif. L'option envisagée en France pour le stockage définitif est le projet Cigéo. Le stockage géologique des déchets de haute activité à vie longue, qui inclut les combustibles usés pour les pays ne faisant pas de retraitement, est considéré comme la solution de référence pour l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) comme pour l'Union européenne. Certains pays n'ont pas encore défini leur stratégie. D'autres se dirigent vers le stockage géologique. Aucun pays n'a mis en œuvre d'autres options. Cependant aucun pays ne dispose à l'heure actuelle d'installations de stockage opérationnelles. Il existe deux stockages en profondeur en Allemagne et aux États-Unis, mais ils ne sont pas destinés aux déchets de haute activité. Le premier dans une mine de sel s'avère une catastrophe, le second a connu d'importants problèmes ces dernières années. Peu de pays ont définitivement sélectionné un site pour le stockage ; très peu sont proches d'une mise en exploitation. Les pays les plus avancés sont la Finlande puis la Suède.

Par rapport aux pays qui ne doivent stocker que le combustible usé, le choix du retraitement en France multiplie les catégories de déchets et rend le projet de stockage géologique beaucoup plus complexe. Le projet Cigéo soulève encore de nombreuses questions. J'en aborderai deux qui nécessitent une discussion en amont du décret de création de Cigéo.

La première est la question de l'inventaire. Cigéo est prévu pour stocker les déchets issus du retraitement du parc actuel. Le fait de ne pas considérer certaines matières comme des déchets conduit à ne pas les intégrer à l'inventaire de référence de Cigéo et à n'en intégrer qu'une partie dans l'inventaire de réserve. Ainsi, les matières valorisables qui ne seront probablement pas valorisées, devraient faire partie de l'inventaire de référence. Il faudrait pour cela utiliser la disposition introduite en 2015 sur la requalification des matières en déchets, avant de fixer l'inventaire de Cigéo.

La deuxième question concerne la phase pilote. Tout le monde n'en a pas la même définition. Lors du débat public de 2013, le panel de la conférence de citoyens a conclu qu'il n'y avait pas d'urgence à décider du projet du Cigéo et que l'on avait le temps de mener une expérimentation grandeur réelle. L'ANDRA a repris cette idée sous le terme de « phase pilote ». Toutefois, elle semble plutôt la concevoir comme un début d'exploitation pendant lequel des essais seraient menés, mais sans forcément prévoir une interruption du chantier à l'issue de la phase pilote pour en faire le bilan. La nature et les objectifs de la phase pilote ne sont donc pas actuellement partagés par tous les acteurs.

La sûreté et la sécurité de l'entreposage des matières et déchets radioactifs me semblent constituer des enjeux plus urgents que leur stockage définitif, même s'il faut continuer à travailler sur ce sujet. Comme l'a dit le panel citoyen, il n'y a pas d'urgence pour le stockage puisque les déchets de haute activité n'arriveront pas à Cigéo avant 2070. Se pose alors la question de l'entreposage intermédiaire des colis de déchets actuellement entreposés à La Hague. Aucun débat n'est en cours sur ce sujet. Pourtant, il paraît difficilement envisageable de les entreposer dans les installations actuelles jusqu'à cette date.

En ce qui concerne les combustibles usés, les capacités d'entreposage arrivent à saturation. EDF envisage la construction d'une piscine centralisée, prioritairement à destination du MOx. Cela signifie implicitement un désengagement dans le retraitement. Prévue pour durer un siècle, elle représente un choix de gestion qui ne devrait pas être laissé à la seule responsabilité de l'exploitant nucléaire. La piscine centralisée n'est pas la seule option possible pour créer des capacités d'entreposage. Plusieurs piscines pourraient être envisagées régionalement, voire centrale par centrale. Surtout, l'entreposage à sec est une autre possibilité qui présente l'avantage du refroidissement passif, et d'avoir un impact plus faible en cas d'accident. C'est une technique que maîtrise Orano, qui vend des conteneurs d'entreposage à sec. Divers pays se tournent vers cette option comme les États-Unis, où la majorité des combustibles sont entreposés sous cette forme. Ces différentes possibilités doivent pouvoir être débattues.

Mme Nelly Tocqueville. – En 2016, j'étais intervenue pour mon groupe qui a voté la proposition de loi visant à créer le site Cigéo. Je terminais mon propos en attirant l'attention sur la nécessité de la transparence vis-à-vis du public, et sur l'indispensable association de celui-ci à toutes les étapes de la création de ce site. Ce matin, lors d'une rencontre avec Sébastien Lecornu, secrétaire d'État auprès de Nicolas Hulot, celui-ci a confirmé sa volonté de concertation et de discussion avec les acteurs locaux, la communauté scientifique. On ne peut que s'en féliciter.

Cependant, depuis 2016, des scientifiques se sont exprimés sur ce projet. Je fais référence en particulier au professeur Bernard Laponche, qui qualifie cet enfouissement de « *pire des solutions* ». Il préconise la solution en subsurface. Or cette solution en subsurface a été choisie depuis longtemps par les États-Unis, dont le promoteur est le champion français du nucléaire Orano, et qui dit garantir « *le plus haut niveau de sécurité* ». J'aimerais connaître votre avis sur cette affirmation.

Par ailleurs, a été évoquée la question de la surveillance des colis stockés au vu des risques. L'ASN souligne l'existence « *d'incertitudes concernant les comportements physico-chimiques et thermiques des colis en stockage* ». Confirmez-vous cette appréciation ? Enfin, se pose la question de l'incendie d'un colis qui pourrait remettre en cause la conception même de Cigéo, afin d'éviter une réaction en chaîne. L'ANDRA a fait cette affirmation. Confirmez-vous cette interrogation ?

M. Rémy Pointereau. – Dans mon département, il y a un projet de construction d'une piscine d'entreposage des déchets nucléaires, à la centrale de Belleville-sur-Loire. Pouvez-vous me confirmer l'existence d'un tel projet, pour remédier à la saturation du site de La Hague ? Ce projet de construction fait l'objet d'une controverse depuis le mois de février. C'est une revue spécialisée qui a annoncé cette localisation possible. Je souhaite savoir où en est ce projet.

M. Guillaume Gontard. – En matière de traitement des déchets, *a fortiori* du nucléaire, le risque zéro n'existe pas. Le risque est au contraire élevé car leur durée de vie est très longue. Je n'ai pas entendu dans vos propos de proposition d'actions sur la réduction des déchets. Vous avez rappelé que nous n'avons pas de solution pour le traitement des déchets actuels. Il faut se poser la question de la réduction des déchets futurs et de l'énergie nucléaire.

En ce qui concerne le projet Cigéo, j'ai plusieurs interrogations, notamment sur le stockage des déchets avant 2070. En outre, comment le transport de ces déchets et leur sécurisation vont-ils être assurés ? Enfin, vous avez évoqué la réversibilité. Comment est-elle possible sur le projet Cigéo, lorsque l'on enfouit des déchets comme cela est prévu ?

M. Ronan Dantec. – L'intérêt du débat sur les déchets nucléaires est qu'il y a un consensus entre nous sur le fait qu'il va falloir les traiter. Cigéo ne va pas permettre de traiter la totalité du problème des déchets français. C'est essentiel de le mettre en tête du débat.

La grande question, que l'on ne traite que par silo, est que l'on n'a pas une vision globale devant intégrer le démantèlement – produisant aussi des déchets. Cela suppose de connaître le rythme du démantèlement. Or, le calendrier évolue très rapidement. Une commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur ce sujet a d'ailleurs dénoncé les contradictions de discours, de dates et de financement. Dans le cadre d'une commission d'enquête du Sénat, plus ancienne, nous avons déjà pointé les contradictions sur les taux d'actualisation et les garanties d'actifs sur le démantèlement par des actions de RTE. Les montages sont très complexes. Aussi, peut-on imaginer d'avoir sur la table une vision complète des choix financiers qui sont liés à chaque choix technique ? Tant que l'on n'a pas cette maquette financière complexe, on n'y arrivera pas. Par exemple, si on va vers l'idée de toucher au minimum aux centrales existantes, peut-être que cela conduira à moins de déchets. Le stockage subsurface pourrait alors avoir plus de légitimité. C'est ce débat global qu'il faut avoir.

M. Alain Fouché. – Je suis un élu du département de la Vienne. Avec M. Monory, nous avons suivi le dossier de la centrale nucléaire de Civaux et le projet de l'ANDRA d'un centre d'enfouissement de déchets dans le Sud-Vienne. Le dossier de Bure dure depuis 25 ans. Pourquoi aucune solution n'a-t-elle été trouvée ? Or, les sommes dépensées sont importantes. Depuis les années 2000, le dossier de la Vienne est bloqué, alors que selon nos informations, il était techniquement bon. Au total, à combien s'élèvent les coûts pour Bure, mais aussi pour les démarches entreprises dans la Vienne ? Enfin, qu'en est-il du dossier dans notre département ?

M. Jean-Paul Prince. – Je suis un habitant du Loir-et-Cher près de Saint-Laurent-des-Eaux. Sur le site de cette commune sont démantelés deux réacteurs de la filière uranium naturel-graphite-gaz (UNGG). Pour l'instant, des tonnes de graphite y sont enfouies en silos à côté et à l'intérieur de la centrale nucléaire. Ce graphite a vocation à y rester une centaine d'années puisque pour l'instant, on ne sait pas comment l'enlever du cœur du réacteur. J'aimerais donc savoir si ce graphite va rester près de la centrale de Saint-Laurent où

deux autres réacteurs sont toujours en fonctionnement, ou si on va l'exporter ailleurs sous forme de déchets.

Mme Pascale Bories. – Je vous remercie pour l'organisation de cette intéressante table ronde. Je voudrais tout d'abord rebondir sur les propos de mon collègue sur l'importance d'avoir une réflexion plus globale. Je trouve cela intéressant en effet mais ne nous arrêtons pas au démantèlement, parlons aussi de l'objectif de décarbonisation de l'énergie.

En ce qui concerne la durée de vie des déchets, nous avons évoqué 100 000 ans pour les déchets de haute activité. Je sais qu'on parle aussi de la durée de 1 000 ans par rapport à la haute activité. Où en est la recherche sur ce sujet pour permettre peut-être de réduire la durée de vie des déchets de haute activité, afin que leur dangerosité soit effective sur une durée moins longue ?

L'intervenante de l'agence d'information Wise a parlé de plutonium étranger. De quelles quantités parle-t-on et d'où proviennent-elles précisément ?

Concernant les sites de stockage de déchets de très faible activité, j'ai compris qu'il y avait des conditions géologiques importantes. Puisque vous avez évoqué des réflexions en cours, y a-t-il des projets de sites de stockage de ces déchets faiblement actifs, notamment dans la vallée du Rhône, où l'on trouve un certain nombre de sites de production ?

Vous avez également abordé la question de la collecte d'objets radioactifs. Je suis surprise qu'elle s'élève seulement à cent objets radioactifs par an. Même si c'est une activité annexe, quelle communication est faite sur ce sujet ? Est-ce que les syndicats d'ordures ménagères par exemple sont informés de cette collecte pour tous ces petits objets qui sont chez les particuliers ?

M. Jérôme Bignon. – Ma première question concerne les bitumineux qui ont été évoqués comme ayant fait l'objet de réserves pour le projet Cigéo. Quelle quantité cela représente-t-il par rapport à ce qui ne fait pas l'objet de réserves ?

Deuxièmement, les documents qui nous ont été communiqués montrent qu'il y a des durées de stockage différentes suivant la catégorie des produits. Ainsi, on parle de 25, 60 ou même 100 ans. Quand on parle du futur démantèlement de centrales avec du béton et de l'acier faiblement impacté, quelle sera la durée d'activité ?

Troisièmement, notre collègue Rémy Pointereau a évoqué la piscine de Belleville. Il semblerait en effet qu'elle soit déjà localisée. Or, aucun d'entre vous n'a évoqué le problème du débordement du stockage à La Hague qui justifierait cette démarche d'EDF. Est-ce c'est une solution transitoire en attendant Cigéo ou s'agit-il d'un centre de stockage supplémentaire ?

Mon dernier point concerne la démocratie. Dans notre pays, on vit à intervalles réguliers, mais ayant atteint des paroxysmes ces derniers mois, des situations difficiles sur la question de l'acceptabilité de différents projets concernant la société, et ce malgré l'extraordinaire déploiement de bonne volonté accompli par des associations comme celle que préside M. Delalande. Le vieux principe « pas dans mon jardin » ou « *not in my backyard* » (NIMBY), est un principe qui perdure et qui est même de plus en plus fort. L'égoïsme prévaut mais en même temps l'inquiétude aussi, ce qui rend les choses très compliquées. Il y a eu une tentative récente de « zadisme » à Bure. Les choses sont-elles, entre guillemets, « sous

contrôle » ? Cette difficulté sociétale sur le problème du nucléaire est-elle bien prise en compte ?

J'ajouterai un point qui me concerne personnellement. Je vis sous le vent de la centrale de Penly. Mais la centrale est en Normandie tandis que je vis dans Les Hauts-de-France, autrefois la Picardie. Je suis élu depuis 40 ans dans le secteur de la Bresle, donc sous le vent de Penly, c'est-à-dire à 30 kilomètres de la centrale. Nous sommes donc concernés, avec les vents dominants d'ouest, en cas de problème dans cette centrale. Or, jamais une fois depuis quarante ans que je suis élu, je n'ai été consulté sur ce qui se passe à Penly. On a l'impression que la Bresle est bien plus qu'une frontière administrative ou géographique, comme s'il y avait un mur. Je me pose donc la question du périmètre de la consultation. Cela m'intéresse en tant que citoyen et en tant que responsable politique sur ce secteur. Est-ce que les picards peuvent être considérés comme des citoyens à égalité avec les normands sur le sujet de la contamination par une centrale nucléaire ?

M. Jean-Michel Houlegatte. – Je suis sénateur de la Manche et membre de trois commissions locales d'information (CLI). En préambule, je voudrais dire deux choses. La première, c'est que toute activité humaine a un impact sur l'environnement. Deuxièmement, le nucléaire est un sujet sensible et parfois passionnel, tout simplement parce qu'il souffre d'un péché originel : il a d'abord été porté à la connaissance du grand public à travers les atrocités de la bombe d'Hiroshima puis il a été accaparé par les militaires et les scientifiques, qui ne sont pas des grands communicants. D'où la nécessité de passer de la défiance à la confiance. Parmi ces éléments de la confiance, on peut souligner d'ailleurs l'existence de l'ASN, de laboratoires qui sont désormais indépendants de l'exploitant et aussi des CLI.

Je ne souhaite pas entrer dans la polémique car certains propos m'ont heurté, vous m'excuserez Mme Besnard, sur la fin du cycle du combustible. N'oublions pas que le retraitement permet tout de même de récupérer 96 % de matière.

Ma question s'adresse à M. Delalonde. Pensez-vous qu'à l'heure actuelle, les CLI ont les moyens d'assumer leur rôle d'information auprès de la population ? Je constate que les CLI sont un peu en circuit fermé, et ce même si leurs travaux sont publics et s'ils sont relayés par la presse locale qui, en général, fait un très bon travail. On constate néanmoins une désaffiliation des populations au regard de la question du nucléaire, notamment depuis que les plans particuliers d'intervention (PPI) sont passés de 10 à 20 kilomètres. Il y a désormais une population en « zone grise », qui manque d'information. Quel rôle peuvent donc jouer les CLI dans ce cadre et avez-vous les moyens d'assumer vos missions ?

Mme Angèle Préville. – Je remercie tous les intervenants pour leurs présentations synthétiques, voire édifiantes. Je souhaiterais revenir sur plusieurs points.

Tout d'abord, sur la question des déchets nucléaires, je m'interroge sur l'errance que nous avons pu avoir dans le passé, notamment sur les anciennes mines d'uranium dans le Limousin, sur les fûts mis dans l'océan sur le bord de nos côtes – connaît-on leur emplacement ? Ira-t-on les rechercher ? – mais aussi sur les déchets bitumineux. Pour revenir sur le débat démocratique et la transparence, même s'il y a sans doute beaucoup d'initiatives qui sont prises, j'ai pour ma part l'impression qu'il y a un déficit d'informations abyssal auprès du public à ce niveau-là, surtout lorsque l'on voit ce qui se passe lors d'un accident nucléaire. Le premier accident c'était Tchernobyl et c'était la sidération. On aurait pu injecter de l'iode en grande quantité dans la distribution d'eau pour ne pas faire peur à la population ; or cela n'a pas été fait. Je m'interroge aussi sur les populations qui vivent chez nous à proximité des

centrales nucléaires, jusque dans les cinquante kilomètres autour, et qui ne sont pas informées et qui ne savent même pas le rôle que pourrait jouer l'iode sur les éléments radioactifs ayant un méfait sur la santé. Que prévoient les plans d'intervention ? Où peut-on avoir l'iode ? J'ai interrogé un pharmacien dans le Lot qui m'a répondu qu'on ne savait pas, que tout était stocké à côté de Toulouse. Or, à 100 kilomètres d'une centrale, un accident pourrait très vite nous atteindre, notamment avec les vents. Cela pose donc problème.

Je voulais aussi revenir sur le plutonium, qui est une matière extrêmement toxique et dangereuse. J'espère que le stockage de cette matière est bien géré. Il est indispensable de mieux informer la population sur ce sujet.

M. Pierre-Franck Chevet. – Certaines questions mériteraient des réponses des producteurs de déchets, qui ne sont pas représentés à cette table.

Je voudrais revenir sur la qualification de Cigéo de « *pire solution* » par Bernard Laponche. Les projets de subsurface sont effectivement sous la surface mais en proche surface. Une telle installation est évidemment possible à construire. La question est : comment s'assure-t-on que ça tient 100 000 ans ? Le problème, lorsqu'on raisonne à 100 000 ans – et on se doit de raisonner à 100 000 ans –, est qu'aucun béton ni aucun acier ne présente la garantie de tenir aussi longtemps, sauf à imaginer une entreprise capable de garantir qu'elle peut gérer et maintenir une telle installation pendant 100 000 ans. Donc fondamentalement, la « subsurface » est une installation « active » envisageable, mais elle ne répond pas à l'échelle de temps de ces déchets.

Lorsque l'on parle de ces déchets-là, il faut garder en tête que tout est possible en termes d'entreposage intermédiaire provisoire mais si l'on s'oblige – et il le faut – à raisonner à 100 000 ans, on entre dans d'autres types de solutions.

Un mot sur les déchets bitumés. Une partie de ces déchets, notamment celle qui vient du CEA, est historique. Ces déchets ne sont pas hyperactifs mais ont été coulés dans une matrice en bitume pour les contenir. Le problème est que ce bitume est potentiellement combustible et que les déchets qui y ont été mis peuvent aussi avoir encore un potentiel calorifique, de réaction chimique. C'est pour cela que nous avons demandé, suite à l'avis de l'IRSN, à la fois à l'ANDRA mais aussi aux producteurs de ces déchets, de voir comment rendre inertes ces déchets chimiquement et calorifiquement avant leur envoi à Cigéo. Nous avons aussi demandé à l'ANDRA de voir ce qu'il pouvait faire en termes de gestion d'un éventuel incendie au sein d'une installation souterraine. La gestion d'un incendie dans une installation souterraine mérite des analyses approfondies.

Beaucoup d'entre vous ont évoqué la nouvelle piscine. Il y a effectivement un besoin en raison d'une saturation à La Hague à horizon 2030. Lancer le projet de nouvelles installations d'entreposage une dizaine d'années en amont est cohérent avec les délais de déploiement de telles solutions. Nous avons reçu tout à fait officiellement ce qu'on appelle le dossier d'option de sûreté (DOS), c'est-à-dire les grandes caractéristiques de sûreté de cette nouvelle installation. Un dialogue technique s'est donc engagé avec EDF et l'IRSN. Ils n'ont pas formellement, à ma connaissance, choisi le lieu, même si l'évocation de Belleville est fréquente. C'est à EDF de le confirmer.

Sur le dossier de la Vienne, une autre solution a été évoquée, plutôt basée sur le granit. Il y a certainement beaucoup d'autres raisons que je ne connais pas qui ont pu conduire au choix qui a été fait. Le granit est également étudié à l'étranger comme une solution mais

ces deux choix sont très différents en termes techniques et de sûreté. L'avantage de l'argile, c'est qu'il est étanche et relativement flexible, c'est-à-dire qu'il peut s'adapter à des mouvements tout en retrouvant son étanchéité. Le granit est très solide mais peut se fissurer en cas de mouvement. Au plan technique, il y a un choix sur la manière dont l'horizon géologique se comporte sur le long terme. Le choix de l'argile correspondait à une plus grande adaptabilité à des mouvements futurs de terrain.

Sur les réacteurs de première génération uranium naturel-graphite-gaz (UNGG), EDF nous a annoncé que le délai serait plus long que prévu : ils avaient initialement prévu une solution technique de démantèlement en mettant de l'eau dans les réacteurs et en intervenant ensuite rapidement ; or ils se sont aperçus que cette solution-là n'était pas la bonne et qu'il fallait envisager une solution sous air, sans mettre d'eau dans les réacteurs, les obligeant à étudier cette nouvelle option et les conduisant à une chronique qui va jusqu'à 100 ans. Je rappelle que la loi a prévu que le démantèlement doit être « immédiat ». Nous avons donc demandé à EDF de réconcilier ces deux extrêmes entre l'immédiateté et le délai de 100 ans. Si le changement d'orientation technique est compréhensible de leur part, car il y avait en effet des obstacles au démantèlement sous eau, en revanche la chronique proposée est vraiment très longue. Des discussions sont donc en cours pour optimiser le calendrier.

Certains d'entre vous ont évoqué la question de la gestion des accidents. Un travail de fond a été engagé par l'ASN sur la gestion accidentelle mais surtout post-accidentelle. Lorsque vous allez à Fukushima et que vous voyez la zone « morte » de vingt kilomètres autour d'une centrale, cela oblige à se poser des questions. L'ASN a créé un groupe de travail en 2005, avant Fukushima, avec l'ensemble des parties prenantes sur la manière de gérer les situations de crise post-accidentelle. Ce groupe essaye de se poser toutes les questions difficiles au niveau local dans l'hypothèse d'un accident. L'ensemble des autorités de sûreté européennes ont pris une position commune préconisant un élargissement des « cercles de danger », notamment du rayon de référence, de 10 à 20 kilomètres, ce qui a d'ailleurs des implications pour le travail des commissions locales d'information qui doivent élargir leur audience, et qui aura des conséquences aussi sur la distribution préventive d'iode, actuellement distribuée par campagne régulière en raison de la durée de vie limitée de ces comprimés. Chaque campagne de distribution est l'occasion de faire de l'information, même si ce n'est pas parce que l'on fait de l'information qu'on est nécessairement entendu, d'autant plus qu'il y a des gens qui arrivent entre deux campagnes de distribution et qui n'ont donc pas l'information. En outre, il va falloir étendre à court terme cette distribution d'iode autour des centrales nucléaires dans le rayon de 10 à 20 kilomètres puisque cela n'a pas été fait par le passé. Et concernant les zones de 100 kilomètres, les autorités de sûreté européennes ont conjointement jugé qu'il fallait réfléchir à avoir un plan pour étendre des mesures de confinement, d'évacuation, mais aussi de distribution de pastilles d'iode, au-delà des 20 kilomètres et notamment jusqu'à 100 kilomètres, ce qui est cohérent avec la réalité observée à Fukushima. Actuellement une pré-distribution est prévue dans la zone proche, c'est-à-dire 10 et bientôt 20 kilomètres autour des centrales nucléaires, et pour le reste, au-delà de ces 20 kilomètres, il y a des stockages régionaux et il est prévu qu'un certain nombre de compagnies spécialisées dans le transport, notamment de produits pharmaceutiques, approvisionnent les communes concernées.

M. Pierre-Marie Abadie. – Je crois qu'il faut tout d'abord bien avoir en tête que les enjeux de démantèlement concernent des déchets de très faible activité et de faible et moyenne activité. L'essentiel des déchets de démantèlement sont des déchets de très faible activité, pour lesquels on a des capacités et des solutions. Pour les déchets de faible et moyenne activité, nous disposons de la capacité nécessaire. Il y a un sujet de capacité sur les

déchets de très faible activité, d'où l'enjeu de réduction à la source, de réutilisation, de recyclage avant mise en stockage ultime. En exploitation, ce n'est pas la stratégie qui a été suivie. La stratégie retenue a été de garantir au maximum qu'aucun déchet ne puisse sortir d'une zone nucléaire, en privilégiant le stockage. Mais au moment du démantèlement, vu les centaines de milliers de tonnes de béton ou de ferraille potentiellement non contaminées ou facilement nettoyables en jeu, la question se pose de savoir si une partie peut être réutilisée ou recyclée. L'enjeu dans ce domaine est simple : quel contrôle pour s'assurer que ce qui sort est propre et quelle traçabilité pour s'assurer que, si malgré les contrôles, il se passe quelque chose, cela ne parte pas n'importe où ? C'est un des enjeux du futur débat sur le plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs (PNGMDR).

Vous nous avez interrogés sur d'éventuels projets de construction de centres de stockage décentralisés dans la vallée du Rhône ou ailleurs. Nous n'avons pas de tels projets. En revanche, il est clair qu'il y a une réflexion à avoir de la part des exploitants et notamment du CEA sur le niveau de démantèlement de ses sites et sur ce qu'il fait de ce qui sort de ces démantèlements.

À l'autre bout de la chaîne, il y a les enjeux liés à la durée de vie des centrales, au retraitement, ou encore à la quatrième génération de réacteurs. Cela a effectivement un impact sur l'inventaire de Cigéo.

Cigéo est aujourd'hui conçu sur un inventaire de référence qui suppose le retraitement et la quatrième génération. Mais on voit bien qu'il y a un certain nombre d'incertitudes sur la quatrième génération et sur le maintien du retraitement. Nous avons donc le devoir – et nous devons fournir ces études au moment du dépôt de la demande d'autorisation de création – d'avoir des études d'adaptabilité, qui montrent que nous sommes capables non seulement de prendre en compte l'inventaire de référence, mais également de nous ajuster le moment venu à l'inventaire de réserve. C'est un devoir que l'on a vis-à-vis de l'ensemble des parties prenantes et des pouvoirs publics qui nous ont confié cette mission de faire la démonstration de notre capacité à nous adapter aux évolutions de la politique énergétique.

Aujourd'hui nous prenons les déchets issus du retraitement mais nous avons déjà démontré depuis 2005-2006 – et nous aurons des études plus approfondies d'adaptabilité – que nous sommes capables de nous passer de la quatrième génération et donc de prendre les combustibles MOX usés et, s'il n'y a plus de retraitement, de descendre les combustibles usés.

Venons-en à Cigéo. Il y a des questions de principe tout d'abord, puis de choix de roches et enfin, de réalisation des études de conception, notamment pour la sûreté en exploitation. Je ne reviens pas sur ce que Pierre-Franck Chevet a expliqué sur les enjeux de stockage, entreposage et séparation et les options sur la séparation et la transmutation, qui étaient au cœur du débat de 2006, l'objectif étant de chercher une solution qui assure une sûreté à très long terme, donc une sûreté *in fine* passive. En effet sur le très long terme, on ne peut pas faire le pari de s'appuyer sur le suivi, sur le très long terme, ou sur des sociétés qui peuvent à un moment disparaître.

Cela ne signifie pas que l'on fait de l'oubli ou de la perte de mémoire une fin en soi. Nous faisons juste le constat que, même avec les meilleurs efforts du monde, un jour nous perdons la mémoire et le contrôle sociétal.

Venons-en aux questions de subsurface et aux développements du professeur Laponche avec qui j'ai d'ailleurs eu l'occasion de débattre encore tout récemment dans la presse.

Ce que l'on appelle l'entreposage subsurface ne change rien pour les principes de l'option envisagée pour le très long terme. Cela a même plutôt tendance à compliquer les choses.

Cela ne change rien sur les principes parce que « subsurface » veut dire « juste sous la surface », et n'apporte donc pas une solution à très long terme contre les risques d'intrusion et d'érosion. En revanche, l'option subsurface a un peu les défauts des deux solutions. C'est du souterrain, donc on retrouve les mêmes défauts que dans la solution Cigéo, et en même temps ça n'apporte pas de solution à très long terme.

Disant cela, je n'épuise pas la question des entreposages de subsurface, des entreposages semi-enterrés, blindés, etc. Et quand Orano développe des solutions d'entreposage aux Etats-Unis, ce n'est pas parce que les Etats-Unis ont retenu l'entreposage subsurface comme solution à très long terme, c'est juste parce qu'ils n'ont pas encore de solution complètement implémentée de stockage profond et qu'ils sont obligés d'avoir des entreposages robustes.

Lorsque l'on parle de piscine centralisée en France, c'est aussi dans une logique de robustesse de l'entreposage. D'ailleurs, la piscine en question est partiellement enterrée, partiellement bétonnée justement pour des raisons de sûreté. Mais c'est dans une logique d'entreposage ; cela n'apporte pas une réponse de très long terme.

Vous noterez d'ailleurs que depuis le début de ma réponse, je fais l'effort de ne pas prononcer le mot « solution ». En effet, lorsque j'ai été auditionné il y a quatre ans, pour prendre la direction générale de l'Andra, un sénateur m'a à l'époque interpellé en disant que ce n'était pas une solution. J'avais d'abord été un peu surpris. Et en fait, oui, dans le fond ce n'est pas une solution car je n'ai pas fait disparaître les déchets. On essaye juste de trouver la meilleure option qui apporte une sûreté passive à très long terme et qui ne dépende pas de la société.

Si l'on retient l'option du stockage profond, il faut alors envisager différentes roches d'accueil. Quatre sites avaient été étudiés pour Cigéo : deux sites dans l'argile dans le Nord, qui ont fusionné pour devenir le site dit de Meuse-Haute-Marne, un site dans le Gard, qui présentait des difficultés sismiques, et un site dans le granit. Le granit a donné lieu à l'époque à de très longs débats, y compris sur le plan technique. Je ne vais pas vous dire que le granit n'est pas possible puisque la Suède et la Finlande retiennent ce choix. Mais comme le granit peut être fracturé, cela implique deux choses. La première chose, c'est que la première et principale barrière n'est pas la roche mais le conteneur. Ils mettent les combustibles dans un conteneur en cuivre de trois mètres de long, qui doit faire un mètre et demi de diamètre et qui comporte près de 7 centimètres de cuivre. La barrière de protection est donc ce conteneur en cuivre. Si on a un doute sur ce conteneur, tout le modèle s'effondre. La deuxième chose que cela implique, c'est qu'au fur et à mesure que l'on construit, dès que l'on trouve une faille dans le granit, il faut aller construire ailleurs. Cela nécessite donc un énorme volume de granit. Nos amis suédois et finlandais n'avaient pas le choix car ils n'ont pas d'argile. Nous avons, nous, la chance d'avoir de l'argile qui apporte lui-même la protection et qui ne nécessite pas, comme barrière principale, une barrière ouvragée. En outre, l'argile n'a pas les mêmes difficultés de fracturation que le granit.

Ce n'est pas du tout la même chose de traiter 4 réacteurs en Finlande ou une douzaine de réacteurs en Suède et de traiter 58 réacteurs en France. Si on avait dû choisir le granit, il aurait fallu des volumes de granit et des volumes de cuivre absolument colossaux pour réussir à répondre au besoin de traiter l'ensemble des déchets de haute activité du parc français.

On entre ensuite dans la question de la conception détaillée. Sur la question des coûts, jusqu'à maintenant on estime que le centre de Meuse-Haute-Marne, avec les laboratoires et les équipements, a coûté environ 1,5 milliard d'euros. Je vous invite à venir voir ce site. C'est un objet scientifique en soi pour Cigéo mais c'est aussi un projet qui a mobilisé de nombreuses disciplines scientifiques avec l'ensemble du tissu scientifique national et international. On a beaucoup parlé dans la presse de 30 à 35 milliards d'euros et du coût objectif à 25 milliards d'euros. Ces milliards-là correspondent à l'ensemble des dépenses qu'il faudrait de 2014 jusqu'à la fin des temps pour construire, exploiter, maintenir, rénover et fermer. C'est une manière particulière de calculer les coûts qui prend en compte l'ensemble des coûts. C'est comme si, pour calculer le coût du viaduc de Millau on prenait le coût non seulement de la construction mais aussi de son exploitation pendant 150 ans. Ce n'est pas à moi de m'exprimer sur l'équilibre des actifs dédiés car c'est fondamentalement la responsabilité de l'administration.

Je peux en revanche mettre en perspective ces 25 milliards d'euros, qui peuvent être un peu impressionnants, et que l'on compare d'ailleurs souvent avec le coût du grand carénage ou celui de Hinkley Point. On compare là des choses qui ne sont pas comparables. Car l'ensemble des coûts est rapporté sur 150 ans alors qu'Hinkley Point recouvre le coût de la construction de deux réacteurs à un moment observé et que le grand carénage représente une dizaine d'années d'investissements pour la remise à niveau des centrales. Sur la même période à peu près que le grand carénage ou que la construction d'Hinkley Point par EDF, de notre côté, ce que nous appelons la tranche une ou la phase pré-industrielle pilote représente environ 4 milliards d'euros d'investissement et 6 à 7 milliards en exploitation. Ce n'est donc pas pharaonique au regard de la taille du parc nucléaire.

M. Ronan Dantec. – Sur ce point précis, avez-vous une comparaison sur 150 ans entre le coût du subsurface, qui n'est pas un stockage de long terme, et celui de Cigéo ? Nous aurions besoin de ces comparatifs.

M. Pierre-Marie Abadie – Je ne l'ai pas. À la fin, le résultat n'est pas le même, en effet. Sur la question du temps, il faut laisser de la place à la recherche, tout en étant réaliste sur le temps très long qu'elle suppose. L'EPR est une technologie développée dans les années 1990. L'ordre de grandeur de la recherche dans le nucléaire est le demi-siècle. Le projet doit pouvoir s'adapter aux innovations, sans que l'on puisse s'attendre à ce qu'il soit opérationnel avant une cinquantaine d'années. En 2006, la technologie Cigéo a été lancée, mais sur le très long terme. Or, aujourd'hui, personne ne serait capable de dire où l'on en sera d'ici quarante ou cinquante ans. Cela change radicalement le regard que l'on peut avoir sur l'arbitrage de 2006. Je dirais même que cela le conforte : aujourd'hui, il ne serait pas raisonnable de faire le pari de la recherche pour une filière qui, potentiellement, n'a plus d'avenir. Je vous renvoie à la notion de développement progressif. La première tranche que nous allons construire correspond aux installations de surface, puis viendront quatre alvéoles de moyenne activité sur vingt-six, puis dix-neuf alvéoles de haute activité d'un quartier pilote, sur un millier que nous aurons à construire à la fin. C'est ce qui va être fait d'ici les années 2030 à 2040. La moitié du quartier de moyenne activité aura été remplie d'ici les années 2050-2060 et on ne commencera à utiliser les quartiers de haute activité que d'ici les années

2070-2080. Ce développement progressif nous donne une capacité d'adaptabilité, de flexibilité, d'intégration de l'innovation. Cela suppose également de le jalonner, en disant ce que l'on décide au début et ce que l'on décide ultérieurement. S'agissant de la phase industrielle pilote, celle-ci est restée un concept flou. Finalement, la première tranche ne sera pas très longue, elle permettra de valider les concepts, mais également d'acquiescer de l'information supplémentaire. À son issue, nous aurons des éléments supplémentaires pour pouvoir ajuster le dispositif.

Sur la question des « ZAD », depuis environ deux ans, on a vu arriver de nouvelles formes d'opposition de ce type, dont les activistes ne sont pas nombreux mais très actifs, et franchissent peu à peu de nouvelles lignes rouges. Certains ont commis des exactions contre le territoire et les populations. Le Gouvernement y a mis fin en déployant des forces de l'ordre et un escadron de gardes mobiles sur le territoire, permettant d'assurer l'ordre public. Les territoires concernés attendent reconnaissance, considération et soutien. Pour notre part, nous avons déployé une stratégie et des actions de concertation très larges, qui vont des questions de sûreté aux enjeux locaux du projet. Le dernier niveau, dans le jalonnement du projet, est sa gouvernance.

Sur la collecte d'objets perdus, nous faisons de la communication en nous assurant que les pompiers en soient informés et puissent nous les renvoyer. Les centres de stockage sont informés et sensibilisés, ainsi que les maires. Il existe des filières de collecte et des campagnes de récupération de paratonnerres.

M. Jean-Christophe Niel. – Concernant Cigéo, je précise que cette installation est inhabituelle, à la fois par les durées de vie envisagées, une fois que le stockage sera fermé, mais aussi en exploitation. L'installation doit durer plus de cent ans. L'ANDRA a remis un dossier d'option de sûreté dans le cadre d'un processus en cours. L'objectif de la démarche est de prévenir la remontée de la radioactivité à la surface. Ce dossier comprenait le concept du stockage, précisait quel était l'inventaire attendu dans ce stockage et quels étaient les objectifs de sûreté, pour la sûreté en exploitation et la sûreté en fermeture. Notre position, rendue publique en juin, est de constater qu'à ce stade du projet, celui-ci présente une maturité technique satisfaisante et que beaucoup de progrès dans la conception et l'acquisition des connaissances ont été réalisés. Nous avons noté toutefois quelques points sensibles dans les démonstrations de sûreté, notamment celui qui a trait aux déchets bitumés et sur lequel nous avons considéré que le concept à ce stade ne présentait pas de garanties suffisantes vis-à-vis du risque d'incendie. Concernant la subsurface, en tant qu'organisme chargé de l'évaluation de la sûreté, l'IRSN se pose les trois questions suivantes : quel est le risque d'érosion, quel est le risque d'intrusion, et quel est le niveau d'obsolescence des technologies ?

Sur la piscine centralisée, nous avons chaque année un peu moins de combustible retraité que de combustible qui arrive dans la piscine de la Hague. Ces piscines seront donc saturées à un moment donné. On considère d'ici une dizaine d'années. Dans les années 1990, l'ASN avait demandé aux opérateurs de travailler ensemble sur les flux et les stocks de matières et de déchets radioactifs, pour s'assurer qu'il n'y aurait pas de goulots d'étranglement. À l'occasion de cet examen, le risque de saturation des piscines de la Hague avait été identifié. Dans le cas du PNGDR, il avait été demandé à EDF de transmettre des options techniques pour de nouvelles capacités d'entreposage. Le DOS de la piscine « centralisée » répond à cette demande. Aujourd'hui, les hypothèses existantes prévoient une capacité un peu moindre que celle de la Hague, de l'ordre d'une vingtaine de milliers d'assemblages. Les questions de sûreté à se poser sur cette installation sont de trois types : la

protection contre les agressions, les problématiques liées à Fukushima, et le niveau de séisme à prendre en compte.

Sur la question de la maîtrise de la présence de l'eau dans la piscine, l'eau de la piscine a deux objectifs : refroidir le combustible et assurer une protection radiologique. Se posent des questions telles que la quantité nécessaire de bassins pour garantir un niveau de sûreté, la question du positionnement des tuyauteries, et la qualité du *liner* (pot métallique) des piscines. Un dernier enjeu très important est la surveillance des assemblages pendant la durée d'exploitation. Sur ce projet de piscine centralisée, nous avons engagé un dialogue pluraliste avec l'ANCCLI.

Concernant les réacteurs UNGG, nous avons aujourd'hui des empilements de graphite très volumineux. Dans un premier temps, EDF avait souhaité intervenir sous eau -l'eau permettant de limiter la radioactivité- avant de se confronter à une difficulté technique : la fuite et le risque de diminution de la visibilité de l'opération dans l'eau. Aujourd'hui, EDF n'a pas de solution technique, ce qui soulève deux questions : d'une part, celle du comportement de ces installations dans la durée et, d'autre part, la question de l'exutoire pour ses graphites. Du point de vue de l'IRSN, l'une des pistes à explorer, serait de s'interroger sur l'utilisation éventuelle de capacité de stockage existante ou en projet avancé comme Cigéo.

S'agissant de l'entreposage à sec, celui-ci se fait dans de nombreux pays, notamment aux États-Unis. Il présente deux sujets sur lesquels nous devons travailler : la capacité à contrôler l'état des assemblages combustibles dans les conteneurs, et l'utilisation de combustibles MOx.

Enfin, s'agissant de l'inventaire, celui-ci doit être précis du point de vue de la sûreté. Il est important, à la fois du point de vue technique, mais aussi en termes de crédibilité du processus, pour assurer un stockage conçu pour une enveloppe bien définie de contenu.

M. Jean-Claude Delalonde – Je vais essayer d'apporter une réponse aux questions concernant l'acceptabilité et le risque de « zadisme », au problème des moyens dont disposent les CLI pour remplir leur mission, et au déficit d'information du public. Il est important de rappeler que l'une des missions essentielles des CLI est de relayer l'information auprès du grand public, et de permettre au citoyen de se forger sa propre opinion sur la sûreté nucléaire, sachant que la composition des CLI change *grosso modo* tous les cinq ans, à l'occasion des élections. Or, beaucoup, d'élus dans les CLI ne connaissent pas bien ces questions et ont un effort énorme à accomplir, rapidement, pour se mettre au niveau. Nous nous demandons comment faire monter en compétence ce public sur le long terme, avec un renouvellement permanent, et quels moyens utiliser.

Les CLI interrogent les exploitants : EDF, Areva, le CEA, l'ASN, IRSN. Nous devons effectuer des analyses, des contre-expertises, surveiller l'environnement et participer à des inspections. Notre rôle est de diffuser largement nos travaux auprès de la population locale et nationale. Pour réaliser tout ce travail, nous disposons de moyens limités. Une simple expertise représente un coût de l'ordre de 15 000 euros. La réalisation d'un site Internet coûte 10 000 euros. Pour faire fonctionner correctement les CLI, en sus des 3 000 bénévoles, nous aurions besoin d'un minimum de secrétariat et de moyens pour nous réunir dans des salles.

Les 35 CLI et l'ANCCLI représentent 3,7 équivalents temps plein, dont trois emplois à temps plein, trois emplois à mi-temps, ainsi que quatre heures à un jour par semaine

de salariés payés par les conseils départementaux. Avec ces moyens-là, souvent mis à disposition par les conseils départementaux, comment peut-on fonctionner correctement, en permanence, et donner de l'information au public dans un rayon de dix kilomètres ? Aujourd'hui, le budget annuel de l'ANCCLI et des CLI, dispensé sous le contrôle et l'autorité du président de l'ASN, est d'un million d'euros, auxquels s'ajoutent, en faisant le cumul de ce que les conseils départementaux donnent, un peu moins de 500 000 euros. Il m'est difficile d'entendre dire que la loi de 2006 est applicable.

Aujourd'hui, avec les moyens dont nous disposons, si l'on veut faire un bulletin d'information dans un rayon de 10 kilomètres, nous avons 1,2 million de personnes à informer. Faute de moyens complémentaires, je ne sais pas comment une CLI va pouvoir jouer son rôle d'information sur le nouveau rayon de 20 kilomètres. Prenons par exemple la CLI du Bugey qui va passer de 150 000 à 1,6 million d'habitants à informer. On peut s'attendre à ce qu'il n'y ait plus du tout d'information. Sur la question des pastilles, je précise qu'aujourd'hui, dans un rayon de dix à vingt kilomètres, les maires ne sont pas du tout informés qu'ils auront la responsabilité de distribuer des pastilles d'iode. Ils ignoreront où sont les stocks et où ils pourront s'en procurer. Donc, pour répondre à vos questions, nous ne sommes pas tout à fait satisfaits de la communication, mais compte tenu des moyens dont nous disposons, nous faisons le mieux possible. En sept ans, nous avons produit six livres blancs, que nous avons diffusés notamment aux parlementaires. Or, la population n'est pas bien informée. Nous souhaiterions arriver à organiser des réunions avec davantage de public. Or, pour organiser une réunion publique, nous avons besoin de personnels pour la convoquer, l'animer, faire appel à des journalistes. À moins que le maire vous procure une salle gratuitement, cela représente un coût de 6 000 à 7 000 euros.

Le nucléaire est un sujet tabou, ce qui est une erreur. Comment faire monter en compétence sur le sujet du nucléaire, donner la bonne information, lutter contre la désinformation et les extrêmes qui se développent avec de nouveaux comportements et qui font que la population est en situation de ne plus avoir confiance ? La France est le seul pays en Europe, voire au monde, qui a des CLI et une structure nationale associant toutes les parties prenantes, afin de reconnaître la diversité des opinions. En développant cet outil, nous arriverons à faire taire les extrêmes qui veulent agir pour tout détruire. Nous avons donc besoin de moyens supplémentaires.

Mme Manon Besnard. – Sur la question du plutonium étranger, on a toujours du mal à obtenir des chiffres précis. La majorité du plutonium étranger est située à La Hague et c'est pour la quasi-totalité du plutonium japonais, ainsi que quelques faibles quantités de plutonium belge, italien et néerlandais. Il s'agit de plutonium issu du retraitement des combustibles.

M. Pierre-Marie Abadie. – Qu'il n'y ait aucune ambiguïté sur le fait qu'il y a une obligation de retour et que, dans les sites de stockage français, on ne stocke que des déchets français. Les seuls déchets étrangers que nous recevons sur les sites de surface sont les déchets de la principauté monégasque.

M. Jean-Michel Houlegatte. – Ces déchets ultimes ont-ils vocation à retourner dans leur pays d'origine ?

M. Pierre-Marie Abadie. – Absolument.

Mme Manon Besnard. – Sur le retraitement, je confirme enfin que le retraitement permet de retirer 96 % de la matière. Sur ces 96 %, on trouve 95 % d’uranium et 1 % de plutonium. Les 95 % d’uranium ne sont pas réutilisés. On les entrepose ensuite, sans rien en faire. On parle beaucoup de la capacité d’entreposage de la piscine centralisée que prévoit EDF, or il existe aussi une demande de l’ASN, dans le cadre des quatrièmes visites décennales, de baisser l’inventaire des combustibles dans les piscines actuelles d’EDF, celles-ci étant considérées comme ayant un niveau de sûreté qui ne pourra pas atteindre le niveau des piscines de nouvelle génération. Il y a aussi un enjeu de sûreté. La piscine prévue par EDF permettra-t-elle de baisser l’inventaire des combustibles ? Ou faudra-t-il une autre piscine ? Que fait-on ensuite de cette piscine ? Pour l’instant, EDF envisage plutôt d’y mettre du MOx. Mais nous n’avons pas encore de réponse. Ne serait-il pas judicieux de le considérer dans l’inventaire de référence et non pas de réserve ?

Enfin, sur la question de la piscine, a été évoquée la question de la transparence. Un dialogue technique a été engagé par l’IRSN avec la société civile, comme cela avait été fait pour Cigéo. De notre point de vue, c’est une très bonne chose, même si nous regrettons qu’EDF ne se prête pas vraiment au jeu. En effet, contrairement à l’ANDRA qui avait publié son dossier d’option de sûreté pour ces dialogues techniques, EDF refuse de publier son dossier d’option de sûreté. Du coup, nous avons très peu d’informations. Le fait de ne pas savoir si la piscine sera Belleville n’est qu’une partie du problème. Plus globalement, nous avons beaucoup de mal à obtenir des informations de la part d’EDF sur ce projet. C’est d’autant plus dommage que c’est une piscine qui devrait être d’une capacité proche de celle de La Hague et qui devrait durer, d’après EDF, environ un siècle. On pourrait s’attendre à ce qu’il y ait un peu plus de transparence dans le débat autour de ce projet.

M. Michel Vaspert, vice-président. – Nous avons également noté que s’il y a une augmentation des périmètres, il faudra peut-être aussi qu’il y ait une augmentation des moyens pour l’ANCCLI et les CLI. Il faudra donc que le ministère des finances accepte d’augmenter sa participation, pour que vous puissiez remplir votre rôle. Je remercie l’ensemble de nos invités à cette table ronde.

[Ce point de l’ordre du jour a fait l’objet d’une captation vidéo qui est disponible en ligne sur le site du Sénat.](#)

La réunion est close à 12 h 10.

Mercredi 11 juillet 2018

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

La réunion est ouverte à 10 h 30.

Table ronde relative à l’inscription des enjeux climatiques et environnementaux dans la Constitution

M. Hervé Maurey, président. – Nous évoquons ce matin un sujet particulièrement important puisqu’il concerne l’inscription des enjeux climatiques et environnementaux dans la Constitution. Nous devons examiner le projet de loi constitutionnelle dès les premiers jours de la rentrée parlementaire, en septembre. Notre commission est particulièrement concernée puisqu’il est prévu d’insérer dans la Constitution

des dispositions relatives à l'environnement. Il nous a donc paru utile de prendre un avis sur cette partie du texte constitutionnel et vous avez bien voulu me nommer rapporteur.

Nous avons décidé d'organiser une table ronde avec des spécialistes reconnus : Michel Prieur, professeur émérite à l'Université de Limoges, spécialiste du droit de l'environnement et président du Centre international de droit comparé de l'environnement, Didier Maus, conseiller d'État et spécialiste de droit constitutionnel, Yann Aguila, conseiller d'État également et président de la commission Environnement du Club des juristes et Dominique Bourg, qui va nous rejoindre dans quelques instants, professeur à l'Université de Lausanne.

Cette table ronde vise à débattre des questions soulevées par l'insertion dans la Constitution de dispositions environnementales.

Dans un premier temps, j'interrogerai MM. Prieur et Maus sur l'opportunité de modifier à nouveau la Constitution, alors qu'a été insérée dans la Constitution en 2005 une Charte de l'environnement. Est-ce nécessaire et efficace ? Si oui, faut-il, comme le Gouvernement l'avait initialement envisagé, compléter l'article 34 ou, comme le fait l'Assemblée nationale aujourd'hui, modifier l'article 1^{er} ? Les termes retenus à ce stade sont : la France « agit pour la préservation de l'environnement et de la diversité biologique et contre les changements climatiques ». Ce libellé est-il opportun et équilibré ?

Dans un deuxième temps, je demanderai à MM. Aguila et Bourg de donner leurs avis sur l'opportunité de modifier la Charte de l'environnement. La commission des lois de l'Assemblée nationale a choisi, à ce stade, de ne pas le faire, mais la question se pose, notamment au regard du principe de non-régression, que certains souhaiteraient insérer dans la Constitution. Ce sera l'occasion de faire un bilan de la mise en œuvre du principe de précaution, qui est souvent critiqué.

Je salue la présence parmi nous de M. François Pillet, rapporteur adjoint désigné par la commission des lois.

M. Michel Prieur. – Pourquoi ajouter des dispositions sur l'environnement dans la Constitution en 2018 ? D'abord, pour des raisons scientifiques : quand la commission Coppens a commencé ses travaux en 2002, le changement climatique n'était pas à l'ordre du jour comme aujourd'hui. On assiste à une sorte d'accélération de la crise climatique mondiale, si l'on se réfère au rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et aux records de chaleur de 2014, ainsi qu'à une accélération de la perte de biodiversité, comme l'indiquent les rapports alarmants de l'Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN), d'après lesquels, entre autres, 30 % des oiseaux ont disparu depuis quinze ans.

Ensuite, pour des raisons économiques et sociétales : l'interdépendance entre environnement, développement économique et progrès social est devenue une évidence tant au plan international que national, en application des objectifs de développement durable adoptés par l'ONU en 2015. L'environnement est une priorité nationale : la preuve en est que le ministre chargé de l'environnement est un ministre d'État.

Enfin, parce que le renforcement de la protection de l'environnement dans la Constitution répond à une exigence nouvelle des Français. On constate ainsi une augmentation de la consommation des produits bio de 21 % en 2016 et un accroissement

de 40 % en deux ans du nombre de jeunes agriculteurs qui se tournent vers l'agriculture biologique.

Si le Pape parle de notre « maison commune » et déclare que toute atteinte à l'environnement est une atteinte à l'humanité, ce n'est pas un hasard. En plagiant le président Chirac, je dirais que la maison continue de brûler et que nous continuons de regarder ailleurs.

Alors pourquoi ne pas insérer les nouvelles dispositions dans l'article 34 ? Sur le plan juridique, ce serait une redondance inutile, puisque le Parlement est déjà compétent en matière d'environnement. Il l'était *de facto* depuis 1958, il l'est d'après la Constitution depuis 2005. Le Parlement a d'ailleurs voté plus de 26 lois qui traitent du changement climatique depuis 2005. Si l'on voulait accroître les compétences du Parlement en matière d'environnement en modifiant l'article 34, il faudrait prévoir que le Parlement fixe les « règles », et non plus seulement « les principes fondamentaux » en la matière.

Alors pourquoi dans l'article 1^{er}, comme le propose l'Assemblée nationale ? Cet article est à part : il figure après le préambule et avant le titre premier. Selon René Cassin, il est la prolongation du préambule et, d'après le Conseil constitutionnel, on trouve dans l'article 1^{er} à la fois des règles et des principes, mais aussi des droits et des libertés. Reprendre dans cet article des thèmes qui figurent déjà dans le préambule ne constituerait pas une innovation : cela existe déjà pour l'égalité, la non-discrimination, les croyances et la religion.

Enfin, la dernière question porte sur ce qu'il faudrait ajouter à l'article 1^{er}. Selon l'article 10 de la Charte de l'environnement, la France doit servir de modèle en la matière : la « Charte inspire l'action européenne et internationale de la France ». Introduire les changements climatiques dans l'article 1^{er}, c'est servir de modèle. Jusqu'à présent, il n'y a que dix pays dans le monde, tous des pays du Sud, qui ont fait figurer le changement climatique dans leur Constitution. Après l'Accord de Paris de 2015, la France pourrait prolonger le modèle.

Ajouter la diversité biologique aux changements climatiques, comme l'a proposé l'Assemblée nationale, apparaît comme une évidence scientifique. Les deux sont totalement interdépendants : ils conditionnent le développement économique et le progrès social. Néanmoins, la formulation de l'Assemblée nationale est juridiquement peu satisfaisante. L'emploi du verbe « agir » ne me plaît pas : juridiquement, il n'a pas grand sens, et il n'a jamais été employé dans la Constitution. Les verbes « garantir » ou « assurer » ont une connotation juridique plus forte et figurent déjà dans le préambule. Par conséquent, ils auraient davantage leur place à l'article 1^{er}.

La garantie des droits prévue par l'Assemblée nationale à l'article 1^{er} est insuffisante. Il faut y ajouter la formulation proposée à la fois par le ministre d'État le 26 juin à l'Assemblée nationale, avec l'idée de progrès constant dans l'amélioration de la protection de l'environnement, et par le Premier ministre hier lors de sa présentation du projet de loi constitutionnelle dans cette même enceinte, quand il a déclaré que la loi n'autorise aucun recul en matière d'environnement. En effet, il faut tirer juridiquement les conséquences non seulement du droit de l'homme à l'environnement, qui figure à l'article 1^{er} de la Charte, mais aussi des exigences des traités européens, notamment à l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, aux termes desquels nous devons atteindre un niveau élevé de protection de l'environnement.

En conclusion, je voudrais me référer au rapport que Simone Veil a fait, à la demande du président Sarkozy, sur le préambule de la Constitution en 2008. Elle constatait qu'il ne pouvait pas y avoir de recul des droits fondamentaux : « L'acte constituant répond toujours à la volonté d'établir un nouveau standard, forcément plus élevé que le précédent. » Écoutons ces paroles pleines de sagesse et évitons un recul de l'environnement pour les générations présentes et futures !

M. Didier Maus. – Je voudrais simplement répondre en quelques mots à trois questions.

Première question : la Constitution telle que nous la connaissons a-t-elle constitué un obstacle à la mise en œuvre d'une politique audacieuse de protection de l'environnement et de la biodiversité, et de lutte contre le réchauffement climatique ? La réponse est non : 26 lois sur le changement climatique ont été adoptées sans difficulté constitutionnelle.

Un certain nombre de révisions de la Constitution sont justifiées par des obstacles constitutionnels liés à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, par exemple sur la parité entre hommes et femmes. En l'espèce, je n'ai pas relevé d'obstacle constitutionnel qui empêcherait le Parlement aujourd'hui, à son initiative ou à celle du Gouvernement, d'être plus audacieux en matière d'environnement.

La Constitution comprend la Charte de l'environnement depuis treize ans. Peut-être faut-il la compléter, mais dire qu'il faudrait introduire l'environnement dans la Constitution aujourd'hui est une fausse nouvelle, une *fake news*. L'environnement fait déjà partie de notre Constitution.

Michel Prieur a commencé son propos en évoquant les raisons scientifiques : je suis totalement d'accord avec lui sur l'évolution du contexte scientifique. Je rappellerai une jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui s'est fondé sur l'article 11 de la Déclaration de 1789 pour garantir la liberté de communication à la télévision. Or il est évident qu'à l'époque de la Révolution, il n'y avait pas de télévision ! Dire qu'il faut ajouter une petite phrase à chaque étape d'un progrès scientifique me paraît contraire à la stabilité juridique.

Deuxième question : le choix entre l'article 34 et l'article 1^{er} de la constitution. Ma réponse rejoint celle de Michel Prieur : ajouter à l'article 34 les mots « et de la lutte contre le changement climatique », revient à opérer un changement de compétences, et non de fond. Cela n'ajoute pas grand-chose, car, depuis toujours, le Parlement est compétent en matière environnementale, quel que soit leur contenu.

Pour ce qui concerne l'argument de remplacer les termes « principes fondamentaux » par « règles », chacun sait qu'en 1958 les mots « principes fondamentaux » ont été employés pour ne pas répéter « règles » trois fois. La jurisprudence du Conseil constitutionnel a d'ailleurs quasiment assimilé les deux. Il n'y a donc pas là un obstacle à ce que le Parlement fasse des lois détaillées et ambitieuses en matière d'environnement. Supprimer la proposition du Président de la République d'introduire une disposition à l'article 34 paraît raisonnable.

Faudrait-il alors l'introduire à l'article 1^{er} ? Cet article 1^{er}, tel qu'il figure actuellement dans la Constitution, n'est pas l'article d'origine, qui faisait référence aux liens entre la France et les pays de l'ex-communauté africaine et malgache. Dire qu'il y a un passé de l'article 1^{er} est vrai, mais ce n'est pas celui que l'on rappelle tous les jours.

L'article 1^{er} fixe des principes, et non un objectif politique. Est-ce bien son rôle de fixer une ligne politique et non pas simplement des grandes valeurs ? Que l'on y introduise, comme le propose la commission des lois de l'Assemblée nationale, l'interdiction de la discrimination fondée sur le sexe entre totalement dans la rédaction traditionnelle de cet article. Mais faut-il en faire un article plus dynamique ? La question est ouverte.

Quelle rédaction faudrait-il adopter ? Je suis d'accord sur le fait que le mot « agit » n'a pas de contenu juridique très fort. Néanmoins, il s'agit d'une phrase programmatique, qui n'est pas rédigée pour devenir du droit positif. Les députés et les sénateurs devront essayer de parvenir à une formulation plus positive.

Il ne me paraît donc pas indispensable de modifier l'article 1^{er} pour mener cette politique environnementale, que nous souhaitons tous.

Troisième question : faut-il modifier la Charte de l'environnement ? Je suis sur ce point plus nuancé que pour mes deux réponses précédentes. Pourquoi pas ? Aucune objection juridique ne nous en empêche. Une seule objection avait été soulevée, mais sur un texte ancien : il avait été proposé à François Mitterrand en 1989 de modifier la Déclaration de 1789, notamment pour y ajouter un article sur l'environnement. Il aurait répondu, paraît-il, qu'on ne modifie pas un monument historique – une formule qui clôt le débat ! La Charte de 2005 n'a pas atteint encore le siècle nécessaire pour devenir un monument historique...

On pourrait faire deux choses sans grand dommage. Au cinquième considérant de la Charte qui traite de la diversité biologique, on pourrait ajouter une disposition sur le réchauffement climatique et les évolutions qui ont lieu depuis 2005. L'article 10, aux termes duquel « la présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France », pourrait être complété, en y insérant ce qui est proposé pour l'article 1^{er} de la Constitution sur les objectifs de la politique de la France en matière d'environnement et de biodiversité.

Il faut tout de même faire attention à éviter toute contradiction entre la Charte de 2005 et des règles qui auraient été introduites dans le corps de la Constitution ultérieurement. Il existe un texte constitutionnel sur l'environnement, pourquoi ne pas simplement le compléter ?

Je le dis très franchement, je n'ai pas été convaincu par ce que j'ai lu dans de bons journaux, même lorsque les auteurs sont d'éminents amis qui siègent autour de cette table... Mais peut-être, dans quelques instants, mon opinion aura-t-elle changé !

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie pour ces interventions très intéressantes sur cette première partie de la table ronde.

Je propose que MM. Aguila et Bourg, dont je salue l'arrivée, interviennent maintenant plus spécifiquement sur la Charte de l'environnement. L'Assemblée nationale a fait le choix, à ce stade, de ne pas la modifier, tandis que M. Maus nous invite plutôt à le faire. Nous aimerions connaître vos avis sur la question et sur la mise en œuvre du principe de précaution, qui fait largement débat – certains responsables politiques considérant qu'il faudrait revenir sur ce principe ou le nuancer. Faut-il aussi inscrire dans la Charte le principe de non-régression ?

M. Yann Aguila. – Je souscris plutôt aux propos de Michel Prieur qu'à ceux de Didier Maus.

L'inscription du climat dans la Constitution est utile pour de nombreuses raisons. D'abord, parce qu'il y a des exemples dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel de difficultés liées à l'absence de consécration claire de l'environnement et de la protection du climat. Je pense à la décision sur la contribution carbone et à celle sur la fracturation hydraulique.

Le Conseil constitutionnel fait toujours une balance entre différents principes qui sont en cause ; il tient compte du mieux possible des indications qui lui sont données par le constituant. Certains ont dit avec raison que le climat figurait déjà dans la Charte, qui prévoit la protection de l'environnement, dont le climat est une composante. Certes, mais le terme même de « climat » ne figure pas dans la Charte. Cela suppose du juge – j'ai fait cet exercice un nombre incalculable de fois – qu'il interprète de manière extensive la notion d'environnement.

Dans le code de l'environnement figure la définition détaillée de l'environnement, et le climat n'en fait pas partie. Pourquoi demander au juge de faire cet effort d'interprétation, alors que vous avez la possibilité, en tant que constituants, de lui désigner les objectifs et les valeurs que vous considérez explicitement comme étant prioritaires et devant figurer dans la Constitution ?

Il est donc utile de faire figurer une telle disposition dans la Constitution. Faut-il modifier la Charte ? Je serai très réservé. Dans notre héritage constitutionnel français, il y a le triptyque 1789, 1946 avec le préambule et 2005 avec la Charte. Si on estime que la Charte n'est pas un texte assez « mûr » et qu'elle peut être modifiée, on met le doigt dans un engrenage dangereux.

La Charte est « dans son jus », et elle est explicitement datée de 2004, ce qui doit guider ses interprètes. Rien ne s'oppose à ce que des principes figurant dans un texte autonome soient aussi précisés et consacrés dans l'article 1^{er}. La Déclaration de 1789 par exemple, consacre le principe d'égalité et la liberté, des principes que l'on retrouve aussi dans le corps de la Constitution.

Il ne faut donc pas toucher à la Charte ; en revanche, il est utile d'insérer des dispositions sur le climat à l'article 1^{er} de la Constitution.

Le principe de précaution fait l'objet de nombreux malentendus. Il est consacré dans tous les textes internationaux et européens qui nous lient. Si on le supprimait demain de la Charte, cela ne changerait rien : il serait toujours applicable. Le principe a été consacré en 1992 dans la convention-cadre sur le changement climatique, dans l'Accord de Paris qui prolonge cette convention internationale, dans les textes européens.

La rédaction employée dans la Charte est beaucoup plus stricte que celles de la déclaration de Rio ou des conventions internationales. Le principe de précaution ne s'applique qu'aux pouvoirs publics, et non pas aux entreprises. Il faut que les dommages soient « graves et irréversibles », et la conséquence est essentiellement procédurale : les pouvoirs publics doivent engager des procédures d'évaluation et prendre des mesures « provisoires et proportionnées ». Aujourd'hui, le principe de précaution fait consensus et est reconnu internationalement. Il serait inutile de le supprimer, et le signal serait très mauvais.

Je sais bien que nous ne sommes pas là pour faire du lyrisme, mais cette crise écologique n'est pas une crise comme les autres. Elle est incomparable parce qu'elle met en

cause les conditions mêmes de survie de l'humanité. Le constituant a donc là une responsabilité, et il s'honorerait en inscrivant à l'article 1^{er} le niveau élevé de protection de l'environnement, qui figure dans les traités européens – il y aurait une heureuse convergence entre notre Constitution et les principes reconnus en Europe –, et le climat. L'Accord de Paris a mis la France sur le devant de la scène internationale. Une modification de l'article 1^{er} serait aussi une bonne chose du point de vue diplomatique.

M. Dominique Bourg. – Une remarque liminaire : en général, lorsqu'on trouve opportun de changer un dispositif, c'est parce qu'il y a inadéquation entre celui-ci et la réalité. En matière de droit de l'environnement, c'est le moins qu'on puisse dire ! Alors qu'on instaure des normes depuis plus d'un demi-siècle à l'échelon tant national qu'international, on constate une aggravation extrêmement sensible du problème.

Aujourd'hui, il ne s'agit pas seulement de valeurs, c'est une question physique : nous sommes en train de porter atteinte aux conditions de vie sur terre. Si le climat devait se dérégler très fortement, il deviendrait très difficile de se nourrir, de se livrer à des activités économiques et, *a fortiori*, de faire des lois. Depuis quelques années, et aucun des modèles ne l'avait prévu, c'est non pas seulement l'Antarctique ouest qui est en proie à un phénomène de fonte glaciaire, mais la totalité de l'Antarctique.

En termes de biodiversité, la situation n'est pas meilleure. On assiste à un effondrement des populations d'insectes : une enquête faite dans des régions pourtant protégées en Allemagne a montré qu'en vingt-sept ans, 75 % au moins des populations d'insectes volants ont disparu. Habitant un pays de montagne, je vois le nombre d'espèces qui se réfugient vers les cimes augmenter de façon extrêmement importante et, après les cimes, il n'y a que l'au-delà... Enfin, un tiers des espèces ordinaires sauvages voient leurs effectifs s'effondrer et leur zone d'habitation se réduire.

Nous sommes dans un changement fondamental, et on constate une inadéquation de nos institutions à cet état de fait. L'article 3, alinéa 5, de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques prévoit que toute mesure de protection du climat n'est légitime qu'à condition de ne pas entraver le commerce international. Je n'ai évidemment rien contre le commerce international ni contre nos activités économiques, qui sont consubstantielles à la condition humaine, mais peut-être conviendrait-il de ne pas confondre les moyens et les fins.

Les mots ont leur importance. L'environnement est un terme très général, qui signifie une multitude de choses. Dans ce domaine, le plus important, ce sont les priorités et les hiérarchies. Le climat, ce sont les conditions d'épanouissement de la vie sur terre. Il est stupide de l'opposer à la biodiversité. La modification de l'un des paramètres peut affecter la totalité du système Terre. Dans les domaines du climat et de la biodiversité, les indicateurs sont très précis : on peut évaluer les politiques publiques, mesurer des résultats ; en matière d'environnement, ce n'est absolument pas le cas.

S'agissant de la Charte, si on modifie un texte tous les dix ans, il ne sera jamais un monument historique. Pour avoir été l'un de ses rédacteurs, je connais ses imperfections, mais je veux faire remarquer que ce texte comporte un préambule qui est tout à fait adapté aux enjeux actuels : il rappelle que l'humanité n'a pu apparaître que grâce à la conjonction d'un certain nombre de conditions naturelles. Or nous sommes en train de dégrader extrêmement fortement ces conditions à l'échelle internationale. La France n'est absolument pas

exemplaire : en 2017, nos émissions de gaz à effet de serre ont augmenté de 3,3 % ; soit plus que la moyenne mondiale et plus que le taux de 0 % du pays dans lequel j'habite.

Si vous interprétez la Charte en fonction du préambule, il n'y a aucun problème pour hisser les différents articles à la hauteur des défis qui sont les nôtres. Je ne vois pas l'intérêt de la modifier, d'autant qu'elle est relativement équilibrée. Il est très difficile d'y insérer quelque chose sans introduire une forme de déséquilibre. Il conviendrait donc de ne pas y toucher. En revanche, nous avons besoin d'une tête de pont entre la Constitution et la Charte : je ne reviens pas sur ce qui a été dit concernant l'article 1^{er}.

S'agissant du principe de précaution, sur lequel je travaille depuis bientôt trente ans, la rédaction de l'article 5 est la plus optimale possible, car elle est très équilibrée. Ce principe est une mécanique très complexe, et certaines conditions doivent être satisfaites : il faut une incertitude scientifique – cela n'arrive pas tous les jours ! – et un risque de dommage grave et irréversible – là aussi, ce n'est pas fréquent.

C'est donc un principe d'application extrêmement restreinte, qui ne vise nullement à éradiquer le risque en environnement – on découvre souvent sur le tard les mécanismes créateurs de dangers – et qui n'est pas un mode frileux de gestion générale du risque. La rédaction de l'article 5 colle très bien avec cette mécanique. M. Maus a parlé de la nuancer, mais elle est déjà très nuancée !

Le problème ne vient pas du fait que le principe de précaution est trop appliqué. C'est l'inverse ! Pourquoi n'a-t-il pas été appliqué dans l'affaire du chlordécone ou des néonicotinoïdes ? On sait depuis les années quatre-vingt-dix que ces pesticides sont en cause. Le problème serait plutôt de l'appliquer plus souvent et non pas de le restreindre encore davantage.

Il paraît clair qu'il faut modifier l'article 1^{er} pour le mettre au diapason des défis actuels. Nous sommes confrontés à un défi inédit. Dans toute l'histoire de l'humanité, le support physique de la vie n'a jamais été en cause. En ce moment, des îles et des territoires disparaissent. Pour appréhender cette situation, il faut s'informer en matière de sciences de l'environnement.

M. Hervé Maurey, président. – Je vous remercie pour ces interventions très intéressantes qui nourrissent notre réflexion. Vous êtes tous d'accord pour dire que modifier ou compléter l'article 34 n'a aucun intérêt. La question qui vous divise, c'est de savoir s'il est préférable de compléter l'article 1^{er} ou, comme le suggère le professeur Maus, de modifier la Charte de l'environnement.

Peut-on dire que si l'on complétait la Constitution, nous serions davantage dans le domaine du symbolique ? Quels que soient les phénomènes que vous avez évoqués, ce n'est pas en renforçant la Constitution que les choses évolueront. Pour autant, les symboles ont aussi leur importance.

M. Yann Aguila. – Je ne suis pas d'accord. Pour revenir à mon expérience de juge, les principes généraux du droit ne sont pas symboliques : ils entraînent des conséquences sur le système juridique, ils créent des dynamiques dans les lois et les jurisprudences. Pour prendre un seul exemple, la Convention européenne des droits de l'homme a eu un impact très profond dans tous les systèmes juridiques pendant les cinquante années qui ont suivi.

M. Didier Maus. – Le problème est double : il y a le symbole de la modification, et celui de sa portée juridique. Je rejoins totalement Yann Aguila sur la portée juridique. En tant que juges, nous avons tous tiré des conséquences de rédactions pas parfaitement peaufinées pour parvenir à un objectif.

Je rappelle que le Conseil constitutionnel a déduit le principe de la dignité de la personne humaine d'une interprétation *a contrario* de la première ligne du préambule de la Constitution de 1946, alors que ce principe ne figure pas dans la Constitution. Chaque phrase d'une loi, y compris constitutionnelle, a une portée juridique.

Je me sens quelque peu isolé ! Je suis totalement d'accord sur l'enjeu de la biodiversité et de l'environnement. Je suis maire d'une commune située au bord de la Seine : j'ai fait adopter une charte municipale de l'environnement, j'ai interdit l'éclairage public pendant cinq heures la nuit, j'ai fait du zéro phytosanitaire, etc. Cela étant, ici on fait du droit, et il faut se poser un certain nombre de questions, pas uniquement au regard du droit de l'environnement, mais également de ce qu'est une Constitution. Sur ce point, je ne suis pas tout à fait d'accord avec Yann Aguila : autant 1789 et 1946 sont des textes historiques parce que les constituants qui les ont adoptés ne sont plus là, autant la Charte de l'environnement a été adoptée récemment par des constituants qui sont encore là. Je ne vois donc pas d'obstacle symbolique à ce qu'on modifie la Charte.

Sur le principe de précaution, je suis totalement d'accord : la rédaction est bonne. Mais que l'on y introduise un ou deux objectifs de plus – ce ne serait plus alors la Charte de 2004, mais la Charte de 2004 modifiée en 2018 ou en 2019 –, ne me paraît pas être une atteinte aux textes historiques des périodes antérieures.

M. Dominique Bourg. – Je ne suis pas juriste, mais nous sommes unanimes pour dire que le droit a une importance en la matière. Je voudrais attirer votre attention sur le fait que – je prends ma casquette d'universitaire et de chercheur – l'écart qui existe aujourd'hui entre nos connaissances et nos modalités d'action est un véritable sujet d'étonnement...

Il est important de bien voir l'aspect synergique des choses : déclarer que le climat et la biodiversité sont un enjeu national majeur permettrait de poser la première pierre extrêmement importante, juridique et symbolique – les deux ne s'excluent pas –, d'autant que nous sommes le pays qui a organisé la COP 21 à Paris.

M. Rémy Pointereau. – Je remercie les intervenants. Ils ne sont pas d'accord entre eux, il va donc être difficile de nous faire une idée.

M. Prieur a indiqué que 26 lois avaient traité du changement climatique depuis 2005. Ces lois ont-elles eu des effets probants ?

La France a peut-être pris en compte tardivement la question environnementale, puisque l'environnement a été reconnu pour la première fois dans une loi du 10 juillet 1976. Mais, avec l'intégration de la Charte de l'environnement adoptée par le Congrès le 28 février 2005, de mauvais élèves, nous sommes devenus en quelque sorte les premiers de la classe. Nous sommes tous d'accord pour faire des efforts importants pour la protection de l'environnement, la biodiversité, la lutte contre le changement climatique. Quand on vit à la campagne, on essaie de préserver au mieux notre environnement. Je suis assez surpris d'entendre que 30 % des oiseaux ont disparu en France. Je vis peut-être dans un eldorado,

mais je vois toujours autant d'oiseaux, qui détruisent d'ailleurs les récoltes. Pouvez-vous m'apporter des éléments probants et scientifiques sur le sujet ?

La protection de l'environnement est vécue comme une punition pour un certain nombre d'entre nous, notamment les agriculteurs. L'environnement est indissociable de l'économie. On parle beaucoup du bio : encore faut-il qu'il y ait une traçabilité, parce qu'entre le bio que nous faisons en France et celui qui est produit dans d'autres pays en Europe ou d'ailleurs, on voit bien que la traçabilité n'est pas forcément la même.

Les agriculteurs ont fait des efforts considérables en matière de protection de l'environnement et de maintien de la biodiversité. Pourquoi faudrait-il intégrer des dispositions environnementales uniquement dans la Constitution française ? Ne devrions-nous pas agir au niveau européen pour que tous les États aient les mêmes règles ? Sinon, il y aura encore des distorsions de compétitivité entre États. C'est la question que vont se poser les agriculteurs.

Mme Angèle Prévile. – Merci pour ces avis très éclairants. Préserver toute vie – et non seulement les êtres humains – est une priorité absolue. Jusqu'à présent, les politiques n'ont pas suffisamment préservé l'environnement alors qu'il faut aller bien plus loin. La préservation de l'environnement se heurte à la liberté d'entreprendre, quasiment sanctuarisée. J'aurais souhaité que l'article 1^{er} mentionne que l'État favorise la satisfaction des objectifs de développement durable (ODD). Qu'en pensez-vous ?

M. Ronan Dantec. – Le débat politique se fonde sur les différentes perceptions de la gravité du changement climatique et de la perte de biodiversité. Ceux qui veulent modifier l'article 1^{er} estiment que la société ne survivra pas au changement climatique si l'on ne fait rien, ceux qui penchent pour l'article 34 estiment que nous pouvons encore réussir à le faire...

L'article 1^{er} rassemble plusieurs verbes d'action, notamment sur l'égalité hommes-femmes, il n'y a donc aucun problème à en utiliser un pour le climat et la biodiversité. Quelle implication aurait cette inscription à l'article 1^{er} en matière de droit et de contestation devant le Conseil constitutionnel, notamment si une loi aboutit à augmenter les émissions de gaz à effet de serre à l'échelle nationale ?

M. Benoît Huré. – Merci pour la qualité de vos interventions. C'est un sujet important sur lequel nous nous exprimons avec passion, avec conviction, mais pas toujours avec raison... La France se doit d'être exemplaire, mais elle manque d'humilité. Elle représente moins d'1% des terres émergées et de la population mondiale. Elle doit porter ce combat *a minima* au niveau européen. À l'heure où l'Union européenne vacille dangereusement, un geste fort de la France, plutôt que de modifier l'article 1^{er}, serait de faire référence dans son préambule à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, adoptée en décembre 2000. Tout est dedans – l'environnement, la sécurité sociale... Elle reprend même une partie de la Déclaration de 1789.

M. Claude Bérit-Débat. – Merci pour ce débat de qualité. Une majorité des intervenants se dégage en faveur d'une modification de la Constitution à travers l'article 1^{er}. Le dérèglement climatique et la perte de biodiversité sont constatables partout. Comment rédigeriez-vous votre proposition de modification de l'article 1^{er} ou du préambule ? Comment remplacer la version de l'Assemblée nationale par des termes plus forts ?

Mme Marta de Cidrac. – Merci pour vos désaccords, qui nous aident à réfléchir avec plus de nuances. Selon M. Bourg, le changement climatique menace la vie sur la terre. Ce sont des mots pleins de sens, mais presque anxiogènes. Nous sommes tous d'accord : le changement climatique existe et son impact nous intéresse. Mais dès que nous introduisons les enjeux économiques, les démarches sont plus nuancées. Peut-être que la France est parfaitement exemplaire, mais quel impact cela aurait-il, si nos voisins ne le sont pas ?

Sénatrice d'une zone urbaine des Yvelines, j'examine avec mes collègues le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement, et du numérique (ELAN) qui impactera fortement le territoire à travers le bâtiment, et prévoit de construire plus – et certes mieux – et moins cher. Son impact économique est fondamental. Au-delà des symboles, de la théorie, où est la cohérence ? Dès lors que cela ne ruisselle pas sur un certain nombre de projets, pour quoi faisons-nous tout cela ? Que pensez-vous du manque de cohérence des démarches publiques ?

M. Jean-Michel Houllégatte. – Merci pour ces travaux pratiques. Il faut modifier la Constitution, mais cela modifie notre système juridique. La réforme de juillet 2008 a introduit le principe de la question prioritaire de constitutionnalité. (QPC). La mention de l'environnement dans l'article 1^{er} aura-t-il un impact, et ce dernier a-t-il été mesuré ?

M. Alain Fouché. – Je vois beaucoup d'oiseaux disparaître. Comme M. Pointereau est un très gros producteur de Sancerre, les oiseaux sont attirés par les vignes ! Je suis très favorable à cette inscription, certes symbolique, et même si nous le faisons déjà. En France, nous installons de plus en plus de climatisation, dans les immeubles ou les voitures. Combien de pays sont disposés à faire la même démarche d'inscription dans la Constitution ?

M. Patrick Chaize. – Dans le cadre de l'examen de la loi ELAN, certains proposent qu'un volet numérique soit intégré dans une charte annexée à la Constitution. Si nous transformons la Charte de l'environnement et l'intégrons à l'article 1^{er} de la Constitution, pourquoi de nombreux sujets de société – certes importants – ne subiraient-ils pas le même sort ? Nous aurions un inventaire à la Prévert donnant une impression de confusion, et dénaturant la Constitution.

Mme Martine Filleul. – Je penche plutôt en faveur d'un changement de la Charte de l'environnement. Mon monument historique, c'est la Constitution, touchons-y avec parcimonie. Comme le disait M. Maus, la Charte de l'environnement, plus récente et plus spécialisée, montre l'aggravation de la situation en matière environnementale.

Je m'interroge sur la finitude des ressources et l'obligation de respecter leurs limites, défendue par des associations, qui serait plus contraignante que les modifications symboliques évoquées... Nicolas Hulot avait envisagé la possibilité de l'intégrer dans la loi et la Constitution, et semble l'avoir abandonnée. Qu'en savez-vous ?

Mme Nelly Tocqueville. – Merci pour ces réflexions. M. Aguila insistait sur la survie de l'humanité. Le débat ne doit pas seulement être un débat de proximité, c'est aussi un débat philosophique, qui dépasse le strict cadre juridique. Il en va de l'avenir de l'humanité. La Terre a permis au genre humain de progresser, mais nous n'avons pas hésité à inverser le mouvement et à la détruire. Au-delà des questions économiques, nous devons élever le débat. Je suis favorable à la modification de l'article 1^{er}.

Le Conseil constitutionnel ne serait-il pas plus à l'aise avec un article 1^{er} mentionnant l'environnement et le changement climatique ? Les sages ont des approches différentes selon la problématique soulevée. Sur le carbone, ils font prédominer le principe d'égalité ; sur la fracturation hydraulique, la liberté d'entreprendre. Cela montre la difficulté à appréhender différentes positions. Modifier l'article 1^{er} rendrait leur approche plus lisible pour le citoyen.

M. Olivier Jacquin. – Vous avez traité d'économie et d'environnement. Récemment, Dominique Potier, député de ma circonscription, a proposé de modifier l'article 34 sur le droit de propriété et la liberté entrepreneuriale. Plusieurs lois ont été récemment censurées par le Conseil constitutionnel en raison de ces deux principes, comme la loi relative à l'évasion fiscale : nous demandions aux holdings de faire un *reporting* sur leur activité à l'international ; de même pour une mesure sur la spéculation foncière. Son amendement n'a pas été retenu à l'Assemblée nationale, nous pourrions le redéposer au Sénat pour mentionner que « La loi détermine les mesures propres à assurer l'exercice du droit de propriété et de la liberté d'entreprendre ; elle respecte le bien commun, elle détermine les conditions dans lesquelles les exigences constitutionnelles ou d'intérêt général justifient des limitations à la liberté d'entreprendre et au droit de propriété. »

Agriculteur, je ne me sens pas puni lorsqu'on me demande de modifier mes pratiques dans le bon sens. Nous avons une marge d'évolution incroyable. Face à un certain obscurantisme sur la perte de biodiversité ou le réchauffement climatique – pensez aux climato-sceptiques – je m'interroge sur l'évolution de notre rapport au vivant. Je me sens parfois agressé lorsque certains militants de la cause animale remettent en cause la place de l'animal et ignorent la notion de polyculture-élevage et l'équilibre agro-économique qui en découle. C'est lié à une grande méconnaissance du fonctionnement des cycles naturels : c'est particulièrement grave.

M. Guillaume Gontard. – L'inscription à l'article 1^{er} est importante symboliquement – et ce, même s'il faut passer d'une écologie symbole à une écologie en actes. Tirons vers le haut pour ensuite agir à l'échelle européenne. Certaines ambitions de Nicolas Hulot ont été stoppées – comme dans la loi relative aux hydrocarbures – en raison de la liberté d'entreprendre. Faut-il inscrire ces principes environnementaux au même niveau que la liberté d'entreprendre ? Serait-il alors plus facile de contester devant la juridiction administrative un projet comme celui de la Montagne d'Or en Guyane ?

Mme Nicole Bonnefoy. – Merci pour vos interventions très enrichissantes qui nous permettront d'élever nos consciences, pour prendre de bonnes décisions pour l'avenir de l'humanité. Comme le disait M. Bourg, l'article 5 de la Charte de l'environnement sur le principe de précaution est très bien rédigé, mais il faudrait mieux l'utiliser. Ma question est faussement naïve, mais pourquoi ce principe n'est-il pas suffisamment utilisé ?

Mme Pascale Bories. – Merci pour cette table ronde passionnante. Personne ne nie que la préservation de la planète pour les générations futures soit essentielle. Mais le bilan environnemental et les moyens utilisés, notamment technologiques, sont souvent contestés.

Si l'on privilégie la limitation de l'augmentation des températures en réduisant les émissions de dioxyde de carbone, l'énergie nucléaire serait une solution – certes hautement controversée. Si la préservation des ressources et des terres rares est privilégiée, il faut s'interroger sur le photovoltaïque dont le recyclage des matériaux pose problème. La technologie n'a jamais été aussi audacieuse ; il n'y a pas d'obstacle dans la Constitution pour

être plus audacieux. En réécrivant le principe de précaution à l'article 5, n'allons-nous pas créer davantage d'obstacles au développement de ces technologies ?

M. Michel Vaspert. – Je suis très satisfait de vos avis différents qui nous permettent de réfléchir davantage. L'aspect juridique est essentiel pour modifier la Constitution. Dès lors qu'il y a une modification de la Constitution, il y a interprétation. Monsieur Aguila, notre président vous a interrogé sur le principe de précaution car nous sommes nombreux à nous interroger sur son application sur le terrain ; c'est un texte très encadré, qui ne devrait pas empêcher des expérimentations, or il en va autrement localement. Intégrer dans la Constitution un texte sujet à des interprétations excessives – inconscientes ou conscientes – amènerait à censurer ou à s'autocensurer. Je rejoins le professeur Maus dans la nécessité de modifier simplement la Charte.

Mme Michèle Vullien. – Merci de ne pas être d'accord. Il n'y a pas de vérité incarnée. Ne touchons à rien. Nous avons tout ce qu'il faut, attention à la manière de l'appliquer. Arrêtons la course à l'échalote en fabriquant des lois sans examiner leurs conséquences. Je suis sensible à tous ces sujets depuis longtemps. Il n'est pas seulement question de préserver la planète – elle n'a pas besoin de nous, elle peut nous rejeter – mais il faut aussi protéger la vie, et donc les agriculteurs ! Cela leur parle plus. Modifions les pratiques par l'éducation. Il y a vingt ans, ma fille a fait des études de gestion et protection de la nature et de l'environnement. Aucun élève de sa promotion n'a trouvé de travail dans son secteur. C'était trop tôt. Elle est devenue assistante sociale, et j'en suis fière, puisque le développement durable repose sur un triptyque social, environnemental et économique. Appliquons la loi et changeons nos pratiques, pas la Constitution.

M. Charles Revet. – Je vous remercie pour ces informations. Vos avis différents nous interpellent. Nous vivons à une période de réchauffement climatique. L'activité humaine n'y est pas étrangère. Nous devons remédier aux causes. Récemment, une émission de télévision montrait qu'à cause de la fonte des neiges, un bateau et des corps avaient été retrouvés dans la glace. Cela signifie que le bateau a bien pu arriver là ! Le climat connaît des cycles – prenons-les en compte dans notre analyse.

M. Guillaume Chevrollier. – Merci pour ce débat intéressant. Nous sommes tous mobilisés pour préserver la biodiversité et lutter contre le changement climatique. La législation, européenne et nationale, est foisonnante. Plus il y a de textes, moins nous obtenons de résultats. Montesquieu disait qu'« il faut légiférer la main tremblante », d'autant plus pour la Constitution ! Quelle réelle valeur ajoutée aurait cette modification de la Constitution ? Ne serait-elle pas plutôt contreproductive ? Il y a une surproduction législative dans le domaine environnemental. Que pensez-vous du foisonnement des textes et des résultats de terrain ?

M. Jérôme Bignon. – Je suis heureux d'avoir voté la réforme de 2005, et ne le regrette pas. Professeur Bourg, dans l'article « Développement durable » de votre *Dictionnaire de la pensée écologique*, vous affirmez que « conçue d'abord dans le domaine de la conciliation entre l'environnement et le développement, sur l'impulsion de l'ONU, cette idée est devenue un concept de fond que l'on pourrait comparer à d'autres, comme la justice et la démocratie ». Or la démocratie est un élément constitutif de la République française, mentionnée à l'article 1^{er}. Sans démocratie, pas de République française. Le développement durable est actuellement un considérant de la Charte, il n'a donc pas cette puissance que vous auriez aimé lui donner dans votre dictionnaire.

Comment articuler les éléments constitutifs d'un État comme le nôtre – laïc, indivisible, démocratique – avec la protection de la biodiversité et du climat, consubstantiels à notre présence sur la Terre mais qui ne sont pas nécessairement consubstantiels à la République française ?

M. Hervé Maurey, président. – Merci pour ces questions très diverses, qui montrent tout l'intérêt que nous portons à ce sujet, et qui révèlent autant de différences d'appréciation qu'en ont les intervenants. Comme le disait M. Vaspart, derrière toutes ces interrogations, nous craignons d'éventuelles conséquences négatives d'une telle modification de la Constitution, notamment sur les activités économiques.

M. Michel Prieur. – Le débat entre environnement et économie n'est plus d'actualité depuis le concept de développement durable qui concilie développement économique, progrès social et protection de l'environnement. Poser ainsi le débat serait faire marche arrière. Il a été largement démontré que protéger l'environnement est un moteur de progrès et bénéficie aux deux autres piliers et au respect des droits de l'homme.

Le Grenelle de l'environnement, auquel j'ai participé, en a tiré les conséquences par rapport à la Charte de l'environnement. Le dialogue entre collectivités territoriales, État, associations et entreprises de l'environnement n'a plus mis sur la table cette éventuelle contradiction. J'ai rencontré M. Lustenberger, ancien ministre de l'environnement du Brésil, qui avait auparavant travaillé pour une multinationale très polluante. Il avait rendu obligatoire des processus de dépollution, et a été félicité par son ancien employeur, qui finalement a gagné plus d'argent grâce à ces nouvelles technologies.

Tant pour des raisons de fond que pour des raisons de forme, je suis défavorable à une modification de la Charte de l'environnement. La Constitution a soixante ans, et a subi 24 révisions – c'est beaucoup. Aucune n'a touché au préambule. Comme le disait le général de Gaulle, elle est aussi une pratique. C'est confirmé par le rapport de la commission présidée par Simone Veil, demandé par le président Sarkozy, qui proposait de respecter l'héritage constitutionnel, soulignait que réécrire le préambule de la Constitution introduirait un risque d'insécurité juridique, et demandait d'assurer l'intangibilité de l'œuvre constitutionnelle, même récente – ce qui incluait la Charte.

Le principe de précaution n'a servi à rien, sauf à être brandi comme un drapeau rouge. Mais il n'a pas eu les effets juridiques craints. Entre 2005 et 2018, le Conseil constitutionnel a rendu cinq décisions - sur 2081 – sur le sujet, dont trois estimaient que ce principe était inopérant en l'espèce car il concerne des mesures provisoires et non pérennes, et deux n'aboutissaient pas à l'annulation de la loi. Aucune loi n'a été jugée comme violant le principe de précaution, il n'est donc pas appliqué.

M. Yann Aguila. – Ces principes environnementaux doivent s'appliquer dans toute l'Europe, et c'est déjà le cas. Ils sont mentionnés dans les traités européens, et une immense majorité des pays du globe y pensent. Je travaille sur un projet de Pacte mondial pour l'environnement, qui reprendrait les grands principes de notre Charte de l'environnement dans un traité international. En mai dernier, l'Assemblée générale de l'ONU a voté une résolution ouvrant les négociations sur ce pacte ; 144 États y étaient favorables, cinq États seulement contre – les États-Unis, la Russie, la Syrie, la Turquie et les Philippines. Le monde est en train de changer.

Inscrire dans la Constitution la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est séduisant mais dangereux juridiquement : on mélangerait deux catégories, un traité et une Constitution. Quels seraient l'interprète et le juge des deux textes ? Actuellement, le juge ordinaire – dont le Conseil d'État – examine la conformité des lois aux traités, tandis que le Conseil constitutionnel examine la conformité des lois à la Constitution.

Les objectifs de développement durable sont un outil de programmation économique adopté par les Nations-Unies, et non pas juridique. Inscrire du droit souple dans la Constitution serait gênant. Et la notion de développement durable est déjà présente à l'article 6 de la Charte de l'environnement.

L'article 61-1 de la Constitution présente une difficulté : la question prioritaire de constitutionnalité n'est prévue que pour les droits et libertés. Une jurisprudence du Conseil constitutionnel l'interprète – et c'est discutable – restrictivement en matière environnementale.

Se pose également une interrogation légistique : l'article 1^{er} commence à ressembler à un inventaire à la Prévert, notamment car les autres articles de la Constitution se concentrent sur la procédure et l'organisation des pouvoirs publics ; aucun n'évoque les principes fondamentaux. Certes, cet article 1^{er} pourrait devenir le réceptacle de toutes ces dispositions. Nous pourrions sinon créer un nouvel article 1-2, qui compléterait l'article 1 centré sur l'identité de la République – mais cette solution est plus complexe.

La formulation de Nicolas Hulot était très bonne, car englobante : « la République assure un niveau de protection de l'environnement élevé. » On pourrait y ajouter le principe de non régression – ou un niveau de protection élevée et en constante progression – et ensuite « notamment en ce qui concerne la biodiversité et la lutte contre le changement climatique » - car ce ne sont que des illustrations. La rédaction de l'Assemblée nationale me gêne, car environnement et biodiversité ne sont pas deux choses différentes.

Autre proposition, vous pourriez ajouter un adjectif : « La République est indivisible, laïque, démocratique, sociale et écologique ». Cela l'inscrirait dans l'ADN de notre République, avec la responsabilité de protéger la *res publica*, le bien commun. Ce serait un acte juridique utile, qui inscrirait la protection de l'environnement au fronton de notre Constitution et aurait une répercussion sur les requérants.

M. Didier Maus. – Madame Veil proposait de ne pas modifier le préambule, mais celui-ci l'a été en 2005 pour introduire la référence à la Charte de l'environnement, en l'alignant sur la déclaration de 1789 et le préambule de 1946. Il n'y a donc aucune impossibilité de principe à modifier le préambule...

M. Michel Prieur. – Je parlais du contenu...

M. Didier Maus. – Certains d'entre vous ont dit, à juste titre, que l'avenir de l'humanité est en jeu. Cela m'intéresse en tant que grand-père, mais est-on capable de faire le lien entre l'avenir de l'humanité et une Constitution ? J'en serais ravi ! Malheureusement, un pays peut avoir une excellente Constitution mais de mauvaises politiques ! Oui, il faut protéger l'humanité, mais l'action politique est plus utile qu'une révision constitutionnelle.

Le changement des normes constitutionnelles à l'article 1^{er} ou dans la Charte aura des conséquences sur la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui applique le texte en

vigueur le jour de sa décision. Certaines lois antérieures à la Charte ont été censurées lors de questions prioritaires de constitutionnalité car elles ne répondaient pas à ses obligations.

Dès qu'il y a un texte, il y a interprétation. Plus le texte est précis, moins il y aurait d'erreurs d'interprétations ? C'est faux. Plus un texte est large, plus on peut l'interpréter différemment et le faire évoluer. Ainsi, la Convention européenne des droits de l'homme est l'exemple-type du bon texte qui évolue en fonction de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui interprète très largement des énoncés lapidaires.

J'ai été très heureux d'entendre la proposition de M. Aguila : sa formulation d'une République écologique ne me choquerait pas. Ce serait une reconnaissance forte de cette valeur et réglerait le problème, quitte à compléter également la Charte. Cette proposition est à la fois une démonstration symbolique et juridique et d'une grande simplicité légistique.

M. Hervé Maurey, président. – Si l'on rajoute l'adjectif « écologique », il n'est plus nécessaire de modifier l'article 1^{er} ?

M. Yann Aguila. – Si.

M. Dominique Bourg. – Je reviendrai sur des points plus techniques.

De très nombreuses études, notamment de l'IPBES (Plate-forme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques) – le GIEC de la biodiversité – prouvent la réduction du nombre d'oiseaux.

La finitude des ressources est un sujet important mais il faut hiérarchiser les choses. Si la biodiversité ou le climat déraillent, il n'y aura plus de raison de se plaindre d'un défaut de ressources. Un manque de ressources pose problème, mais c'est hiérarchiquement en-dessous : le climat et la biodiversité sont liés avec la finitude...

Sur les 17 objectifs de développement durable, sept concernent l'environnement. Aucune étude n'a été réalisée sur la compatibilité des objectifs avec les limites planétaires. Ils sont certes importants, mais les intégrer dans la Constitution n'aurait pas de sens.

Monsieur Bignon, l'ouvrage que vous citez comprend 260 auteurs et 360 articles, je n'ai pas écrit celui que vous citez. Le développement durable est un concept relativement daté. Aujourd'hui on parle plutôt de durabilité, au sens anglais du terme. C'est très complexe.

Monsieur Jacquin, je suis vent debout contre les *vegans* et une certaine forme d'interprétation de la cause animale – un rationalisme déjanté hors de tout contexte.

Les techniques sont importantes, nous n'allons pas brouter l'herbe ni marcher à quatre pattes ; il n'y a pas d'activité humaine sans technique, mais celle-ci peut être destructrice et n'est pas une solution miracle. La technique nécessite des matériaux, et le système réagit lorsque des techniques interviennent. Elles ont aussi un coût.

La liberté d'entreprendre tire sa source du décret d'Allarde de mars 1791, dans lequel est réaffirmée la liberté des professions et qui fait le lien avec l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme : la liberté d'autrui limite ma propre liberté. À l'époque, on n'avait aucune notion de « l'environnement » au sens actuel du terme. Nuire à la liberté d'autrui était une nuisance immédiate et détectable par les sens. Aujourd'hui, la liberté d'entreprendre peut générer des nuisances dans l'espace et dans le temps. Durant l'Ancien

Régime, fermer une fabrique n'était pas difficile ! Le XIX^{ème} siècle a sacralisé cette liberté d'entreprendre. Certes, c'est une liberté comme les autres, fondamentale, et il n'y a pas d'humanité sans activité économique ; mais celle-ci peut être nuisible, d'autant qu'il n'y a pas qu'une seule manière de faire l'économie ou l'agriculture.

Faisons évoluer notre édifice juridique en modifiant l'article 1^{er} ou encore mieux, avec l'adjectif « écologique ». C'est un changement progressif de notre système juridique.

Actuellement, le principe de précaution ne s'applique pas en raison des contradictions entre les libertés.

M. Patrick Chaize. – Pourquoi mentionner l'environnement plutôt que le numérique ?

M. Dominique Bourg. – C'est encore une question de hiérarchie : en cas de catastrophe dans le secteur numérique, l'économie ira mal ; mais en cas de dérive climatique – et c'est en train de se passer – vous ne vous souciez plus du numérique...

M. Benoît Huré. – Que pensez-vous de ma suggestion sur l'Europe ?

M. Hervé Maurey, président. – M. Aguila y est défavorable.

M. Ronan Dantec. – De nouveaux recours devant le Conseil constitutionnel seront-ils possibles ?

M. Yann Aguila. – Il est difficile d'avoir une réponse précise. L'introduction d'une nouvelle phrase renforcera les outils juridiques à disposition du juge, mais aucun principe n'est absolu. Le Conseil constitutionnel met en balance différents principes. Là, vous renforcerez l'environnement dans la pesée. Cela aura un effet casuistique, au cas par cas...

M. Didier Maus. – Le juge ne juge qu'en fonction du dossier dont il est saisi. Parfois une affaire inattendue survient, alors qu'une autre, attendue, ne survient jamais.

Mme Nelly Tocqueville. – Cela simplifierait-il les pratiques du Conseil constitutionnel ?

M. Yann Aguila. – Le Conseil constitutionnel sera plus à l'aise car vous développerez ainsi davantage les objectifs dont il doit être le gardien.

M. Hervé Maurey, président. – Vous avez accès, sur la plate-forme d'échanges dématérialisés DEMETER, à des documents complémentaires sur le sujet, notamment une étude du Conseil d'État sur la prise en compte du risque dans les décisions publiques et une étude de législation comparée du Sénat sur l'inscription des enjeux environnementaux dans les textes constitutionnels.

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 12h30.

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 27 juin 2018****- Présidence de M. Vincent Éblé, président -****Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP), sur le rapport relatif à la situation et aux perspectives des finances publiques***La réunion est ouverte à 14 h 35.*

M. Vincent Éblé, président. – Nous recevons cet après-midi Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur le rapport relatif à la situation et aux perspectives des finances publiques.

Ce rapport préliminaire de la Cour, établi en application de l'article 58-3° de la loi organique relative aux lois de finances, est en principe conjoint au dépôt du rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, que nous attendons pour les prochains jours.

Je remercie donc le Premier président d'avoir bien voulu venir devant notre commission le jour même de la présentation du rapport de la Cour, pour nous en présenter les principales conclusions et orientations. Cet éclairage nous sera particulièrement utile pour préparer le débat d'orientation des finances publiques, qui se tiendra le jeudi 12 juillet dans notre hémicycle.

Didier Migaud est accompagné de Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour, et de Roch-Olivier Maistre, rapporteur général.

Notre réunion est ouverte aux membres de la commission des affaires sociales, particulièrement intéressés comme nous-mêmes aux enjeux des finances publiques, et je salue à cet égard la présence de notre collègue Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général de cette commission.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. – Je suis heureux de vous faire part des conclusions du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

J'ai à mes côtés Raoul Briet et Roch-Olivier Maistre, présidents de chambre, ainsi que les magistrats chargés de la préparation de ce rapport : Éric Dubois, Vianney Bourquard et Vladimir Borgy, rapporteurs, ainsi que Christian Charpy, contre-rapporteur.

Après le rapport sur le budget de l'État, que j'ai eu l'occasion de vous présenter il y a un mois, et avant les travaux portant spécifiquement sur les finances locales et sur celles de la sécurité sociale, qui seront présentés à l'automne, ce rapport fait le point sur l'évolution d'ensemble des finances publiques.

Établi chaque année en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), il est en effet destiné à nourrir votre débat sur les orientations des finances publiques, qui se tiendra très bientôt au Parlement.

Dans cette perspective, le rapport propose une photographie de la situation de départ, c'est-à-dire de la situation de 2017, et une analyse des risques qui pèsent sur le respect de la trajectoire fixée par les pouvoirs publics pour l'année en cours et pour la période 2019 à 2022.

Particularité de cette année, vous trouverez dans le rapport un exercice rétrospectif que je crois inédit, portant sur la manière avec laquelle la France a traversé dix ans de crise financière et économique, entre la crise dite des « *subprimes* » et celle des dettes souveraines des pays de la zone euro.

En définitive, notre instruction nous a conduits à formuler quatre constats.

Tout d'abord, l'année 2017 a été caractérisée par une nette réduction du déficit, obtenue grâce au dynamisme des prélèvements obligatoires dû à l'accélération de l'activité économique et malgré une sensible augmentation des dépenses.

Deuxième constat : même si le déficit est revenu, en 2017, à un niveau comparable à celui du milieu des années 2000, il ne s'agit pas d'un retour à la situation antérieure et l'état des finances publiques s'est profondément détérioré dans l'intervalle.

Troisième constat : la prévision de déficit pour 2018 apparaît atteignable, même si la Cour observe un risque de dépassement modéré.

Enfin, de fortes incertitudes entourent à la fois la construction de la trajectoire des finances publiques et l'atteinte des objectifs qu'elle a fixés pour les années 2019 à 2022.

Je vais à présent revenir brièvement sur chacun de ces points.

S'agissant tout d'abord de la situation de 2017, la Cour observe que le retour à un déficit inférieur à 3 points de PIB a été obtenu grâce à l'augmentation des recettes et malgré une hausse de la dépense publique plus forte qu'au cours des années précédentes.

Vous le savez, le déficit public a nettement diminué en 2017, de 0,8 point de PIB. Il s'est établi à 2,6 points de PIB, contre 3,4 points de PIB en 2016.

Ce résultat se situe 0,1 point en dessous de la cible prévue par la loi de finances initiale (LFI) pour 2017 et 0,6 point en dessous du niveau que la Cour avait estimé susceptible d'être atteint, dans l'audit remis au Premier ministre en juin 2017, sans mesure de correction de la trajectoire. Cette estimation se fondait sur les prévisions de croissance disponibles à l'époque – je reviendrai sur ce point.

Le solde structurel, c'est-à-dire le solde qui ne prend pas en compte l'évolution de la conjoncture, s'est, quant à lui, réduit beaucoup moins nettement en 2017, à hauteur de 0,3 point de PIB.

Après plus de neuf ans, cette amélioration notable a permis à la France de sortir de la procédure de déficit excessif le 22 juin dernier, ce dont la Cour ne peut évidemment que se

réjouir. Je rappelle d'ailleurs que notre pays était, avec l'Espagne, le dernier pays concerné par cette procédure européenne.

Au-delà de cette évolution globale satisfaisante, je voudrais vous faire part de deux analyses de la Cour permettant de comprendre en profondeur les déterminants de la situation financière de 2017.

Tout d'abord, la proximité entre le solde prévu dans la loi de finances initiale (LFI) et le solde constaté effectivement pour 2017 masque des différences majeures entre la construction de la LFI et sa réalisation. Deux soldes proches ne recouvrent pas forcément des situations équivalentes.

Les recettes comme les dépenses effectives se sont en effet avérées bien supérieures aux estimations de la LFI, quoique pour des raisons différentes.

Les recettes fiscales avaient été sous-estimées parce que l'amélioration de la conjoncture n'a été réellement perceptible que progressivement au cours du second semestre de 2017.

Établie à 1,5 % au printemps 2017 et donc au moment où la Cour a rendu public son audit, la prévision de croissance a ainsi été relevée plusieurs fois, jusqu'à ce que l'Insee évalue cette dernière à 2,2 % en février 2018.

C'est d'ailleurs sur ce point, et exclusivement sur ce point, que porte l'écart entre les prévisions formulées par la Cour dans son audit de juin 2017, et les évolutions effectivement constatées.

S'agissant des dépenses, de nombreuses sources d'augmentation avaient été sous-estimées dès l'origine. J'ai eu l'occasion, lors de la présentation du rapport sur le budget de l'État il y a un mois, de revenir en détails sur les sous-budgétisations que la Cour avait constatées en examinant la loi de finances initiale.

En définitive, la nette amélioration du solde public en 2017 est essentiellement imputable à la dynamique des prélèvements obligatoires, dont la progression s'est avérée supérieure au PIB sous l'effet de la forte accélération de l'activité qu'il a été possible de constater à partir du second semestre.

Cette amélioration résulte également, dans une moindre mesure, d'économies sur des éléments dont l'évolution à court terme ne dépend pas des décisions des pouvoirs publics, comme la charge d'intérêts et le prélèvement sur recettes au bénéfice de l'Union européenne.

En ce qui concerne le solde structurel, dont je rappelle qu'il a été réduit de 0,3 point de PIB contre une baisse de 0,8 point de PIB du solde nominal, l'amélioration tient en totalité à une élasticité élevée des recettes au PIB, à hauteur de 1,4, tandis que l'effort en dépenses, qui correspond à la variation structurelle des dépenses rapportées au PIB, a été nul.

En effet, et c'est le second élément que je voudrais souligner, l'amélioration a été obtenue malgré une augmentation de la dépense plus forte que la moyenne des années précédentes, en dépit des efforts qui ont été engagés par le Gouvernement pour freiner en cours d'année les dépenses de l'État.

En dehors des facteurs exogènes que j'évoquais à l'instant, la charge d'intérêts et la contribution à l'Union européenne, il apparaît ainsi que la dépense a augmenté de 1,5 % en volume en 2017, soit un rythme sensiblement plus élevé que le rythme moyen des années 2012 à 2016, à savoir 1,1 %. Auparavant, c'était encore plus élevé : 1,8 % entre 2007 et 2011 et 2,4 % entre 1998 et 2007.

Un déficit nominal réduit n'est donc pas forcément le signal d'une situation durablement assainie, et l'amélioration constatée en 2017 n'autorise aucun relâchement des efforts.

En témoignent trois éléments à garder à l'esprit.

D'abord, la baisse du déficit et le retour à une croissance économique plus soutenue n'ont toujours pas permis de réduire ou même de stabiliser la dette publique rapportée au PIB, passée de 96,6 points de PIB en 2016 à 96,8 points de PIB en 2017. Cela rend nos finances publiques d'autant plus sensibles au risque de remontée des taux d'intérêt.

Ensuite, le déficit public de la France, effectif comme structurel, reste plus élevé que celui de la plupart de nos partenaires européens, plusieurs d'entre eux, dont l'Allemagne, présentant même des excédents.

Enfin, le déficit structurel, de 2,1 points de PIB selon les estimations de la Commission européenne, reste très supérieur à l'objectif de moyen terme que s'est fixé la France en application du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne, à savoir 0,4 point de PIB.

Cet écart la place au troisième rang des pays ayant le plus à réduire leur solde structurel pour respecter leur objectif de moyen terme, les deux premiers étant l'Italie et l'Espagne.

J'en viens au deuxième message, qui porte sur l'analyse des finances publiques françaises, dix ans après la crise financière de 2008.

Le retour à un niveau de déficit comparable à celui de 2007 n'est pas un retour à la situation d'avant la crise.

En dix ans, la situation de nos finances publiques s'est sensiblement dégradée, dans l'absolu et relativement à celle de nos partenaires européens, même si les effets de la crise ont été variables selon les catégories d'administrations publiques.

Après neuf ans au-dessus de 3 points de PIB, le déficit public est revenu à son niveau de 2007. Cette similitude ne doit pas dissimuler l'écart entre les deux situations.

Entre 2007 et 2017, les prélèvements obligatoires et les dépenses, hors crédits d'impôts, rapportés au PIB, ont augmenté chacun de 3 points.

La dette publique, qui était à peine au-dessus du seuil de 60 points de PIB en 2007, a, quant à elle, augmenté de 32,3 points, pour atteindre 96,8 points de PIB en 2017.

La situation de la France ne s'est pas détériorée que dans l'absolu : elle s'est détériorée également en comparaison avec celle de ses partenaires européens.

Ces derniers n'ont en effet augmenté le poids de leurs recettes et de leurs dépenses dans le PIB que de 1,1 point en moyenne, et celui de leur dette de 25,6 points. La France est l'un des deux seuls pays de la zone euro dont la dette publique croît encore en 2017 – le second étant le Luxembourg, dont la dette représente à peine 20 % du PIB...

Cette appréciation d'ensemble recouvre des situations variables selon les catégories d'administrations publiques.

Au cours des dix dernières années, les efforts de maîtrise des dépenses sociales, en particulier en matière de retraite et d'assurance maladie, ont été réels, mais insuffisants pour empêcher une augmentation des dépenses équivalent à 2,4 points de PIB – soit la plus forte hausse au sein des administrations publiques.

Mais la forte augmentation de leurs recettes, due à la fois aux mesures de hausse des prélèvements obligatoires, au dynamisme relatif de leur assiette et à des transferts de l'État, a permis aux administrations sociales de retrouver un solde comparable à celui de 2007.

Après une forte augmentation entre 2007 et 2013, les dépenses des administrations publiques locales (APUL) ont, quant à elles, été freinées à partir de 2014 sous la contrainte de la baisse des dotations de l'État. Ce ralentissement a davantage porté sur les dépenses d'investissement, en baisse de près de 0,5 point de PIB entre 2007 et 2017, que sur les dépenses de fonctionnement, en hausse de 0,5 point de PIB en dix ans.

En dépit de la réduction des concours financiers de l'État, les recettes des administrations publiques locales ont cru plus vite que le PIB, grâce au dynamisme de l'assiette de leurs prélèvements obligatoires. En définitive, leur solde s'est amélioré par rapport à 2007.

Enfin, les dépenses de l'État et de ses opérateurs ont été en apparence mieux maîtrisées : mesurées à périmètre constant, elles ont baissé de 0,1 point de PIB en dix ans. En apparence seulement, car en mettant de côté la charge d'intérêts et les prélèvements sur recettes au bénéfice de l'Union européenne, qui ont connu une forte baisse, leurs dépenses ont augmenté de 0,7 point de PIB.

Par ailleurs, les recettes de l'État ont été peu dynamiques au cours de la période. Cela s'explique par une assiette des prélèvements obligatoires moins favorable en situation économique dégradée et par d'importants transferts de recettes au profit de la sécurité sociale.

Au total, c'est donc l'État qui a supporté la majeure partie des effets de la crise sur les recettes publiques. Son solde s'est dégradé de 0,5 point en dix ans.

Voilà pour la photographie de la situation actuelle, considérée au regard de l'évolution des dix dernières années. La Cour s'est également penchée sur les risques qui pèsent sur le respect de la trajectoire fixée par les pouvoirs publics pour l'année en cours et pour la période 2019 à 2022.

S'agissant tout d'abord de 2018, je rappelle que le programme de stabilité remis à la Commission en avril dernier retient une prévision de déficit public de 2,3 points de PIB, en amélioration de 0,3 point de PIB par rapport au résultat de 2017. Nous considérons que la prévision de déficit est atteignable, avec toutefois un risque de léger dépassement.

Pour commencer, la prévision de recettes apparaît plausible, quoiqu'un peu élevée.

Le Programme de stabilité retient en effet une prévision de croissance du PIB de 2,0 % en 2018, qui paraît aujourd'hui un peu forte au vu des informations conjoncturelles parues depuis avril.

Dans sa dernière note de conjoncture, l'Insee retient une prévision de croissance plus faible que celle du programme de stabilité, à 1,7 % pour 2018. Ce tassement constitue évidemment un aléa pour l'évolution des recettes en 2018 et plus encore, s'il se confirmait, pour 2019.

En outre, le programme de stabilité suppose une croissance spontanée des prélèvements obligatoires un peu supérieure à celle du PIB en valeur, qui se traduirait par une élasticité au PIB de 1,1, soit un niveau proche de sa moyenne historique, après 1,4 en 2017.

Cela paraît atteignable, sous réserve cependant que certains facteurs favorables de 2017 continuent de se manifester en 2018, notamment s'agissant de la TVA et de l'impôt sur les sociétés, ce qui n'est pas garanti dans un contexte de moindre dynamisme de l'activité.

Après les recettes, la Cour a observé les prévisions de dépenses. Le programme de stabilité prévoit une évolution de 0,6 % en volume hors crédits d'impôt, ce qui paraît également atteignable, même si, j'y reviendrai, une incertitude forte entoure l'évolution des dépenses des collectivités territoriales.

Trois éléments peuvent être soulignés.

En premier lieu, les risques de dépassement du budget de l'État par rapport à la loi de finances initiale sont bien plus faibles en 2018 – moins de 2 milliards d'euros – que lors des deux dernières années – plus de 5 milliards d'euros. Cela est dû aux efforts notables qui ont été entrepris cette année pour rendre le budget plus sincère. Sous réserve d'une gestion très stricte d'ici la fin de l'année, les dépassements devraient pouvoir être compensés par des économies identifiées en cours d'année et par l'annulation d'une partie des crédits mis en réserve.

Ensuite, la prévision des dépenses des administrations de sécurité sociale est réaliste.

Enfin, le principal risque concerne les dépenses des collectivités locales.

La prévision du programme de stabilité table en effet sur un net ralentissement des dépenses de fonctionnement – + 0,4 % en valeur après + 1,6 % –, sous l'effet du nouveau mécanisme de contractualisation entre l'État et les 322 plus grandes collectivités territoriales, mis en œuvre en application de la loi de programmation des finances publiques (LPPF) pour les années 2018 à 2022.

Si cet objectif n'apparaît pas hors de portée, comme le montre l'analyse par la Cour des budgets primitifs d'un large échantillon de collectivités territoriales, son atteinte est toutefois incertaine, compte tenu de la nouveauté de la démarche et de l'ampleur de l'ambition affichée.

L'objectif global de réduction du déficit semble donc atteignable. Mais je voudrais rappeler que même s'il se réalisait, il ne représenterait qu'une faible amélioration.

L'ambition de réduction du déficit nominal de 0,3 point de PIB correspond, du fait du niveau de la croissance attendue en 2018, à une cible de réduction du déficit structurel limitée à 0,1 point de PIB. Les pouvoirs publics se sont ainsi éloignés des règles européennes, qui prévoient une amélioration du solde structurel d'au moins 0,5 point par an.

Par ailleurs, même si cette baisse suppose un effort en dépense un peu supérieur à l'année précédente, l'objectif reste modeste et est en grande partie compensé par des mesures de baisse des prélèvements obligatoires.

L'amélioration attendue serait ainsi presque exclusivement imputable à la conjoncture.

Le dernier message du rapport porte sur les perspectives pour les années 2019 à 2022. Le rapport met en évidence à la fois les incertitudes qui entourent l'atteinte des objectifs fixés dans la loi de programmation des finances publiques et le programme de stabilité et les fragilités de construction de la trajectoire elle-même.

Vous le savez, une nouvelle loi de programmation, portant sur les années 2018 à 2022, est entrée en vigueur en janvier 2018. Le programme de stabilité déposé en avril s'inscrit dans son prolongement, en actualisant ses hypothèses macroéconomiques et sa trajectoire de finances publiques.

Il prévoit, à horizon 2022, le retour à un excédent des finances publiques et l'atteinte d'un solde structurel proche de l'objectif d'équilibre à moyen terme que la France s'est fixé en application du Traité pour la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG).

Avant d'entrer dans le détail de la trajectoire, je voudrais formuler deux observations générales.

D'une part, la loi de programmation s'écarte des engagements européens de la France, en particulier en matière de redressement du solde structurel. L'observation formulée précédemment sur 2018 ne se limite en effet pas à cette année. La loi de programmation prévoit une amélioration annuelle du solde de 0,3 point, alors que le strict respect de nos engagements requerrait une amélioration annuelle d'au moins 0,5 point.

En outre, au-delà de l'introduction du mécanisme de contractualisation entre l'État et les 322 plus grandes collectivités territoriales, la loi de programmation ne retient aucune innovation significative en matière de gouvernance des finances publiques.

Au contraire, elle enregistre certains reculs par rapport aux dernières LPFP : à titre d'exemple, le plafond du montant total des dépenses fiscales est si élevé qu'il ne sera pas contraignant.

Pourtant, des pistes existent, qui ont été mises en évidence par la Cour à de nombreuses reprises et qui permettraient d'améliorer la portée et la cohérence des textes financiers et l'appropriation par tous des objectifs de maîtrise des dépenses.

Le périmètre général des lois financières pourrait ainsi être revu et clarifié. Celui des lois de financement de la sécurité sociale pourrait être étendu à l'ensemble de la

protection sociale, et une loi de financement des collectivités locales pourrait aussi être envisagée.

Par ailleurs, un objectif pluriannuel de dépenses portant sur toutes les administrations publiques et décliné dans les différentes lois financières pourrait être institué pour compléter l'objectif portant sur le solde structurel et fournir un repère solide et aisément compréhensible au pilotage d'ensemble de nos finances publiques.

Enfin, je crois que la réactivation d'une instance du type de la conférence nationale des finances publiques permettrait d'associer utilement l'ensemble des acteurs à la définition des objectifs et des méthodes de maîtrise des dépenses publiques.

Au-delà de ces remarques générales, la Cour a relevé quatre grandes fragilités de la trajectoire des finances publiques.

Premièrement, elle repose sur une hypothèse de croissance optimiste pour toute la période, continûment supérieure à la croissance potentielle, ce qui ne s'est jamais produit sur une durée aussi longue.

Je l'ai déjà dit : le risque d'un tassement de la croissance est réel et est renforcé par des aléas internationaux comme l'évolution du commerce international, l'évolution du prix du pétrole et les fragilités constatées au sein de la zone euro. Ce ralentissement pourrait rendre plus délicat encore le freinage des dépenses tel qu'il est envisagé. Il est toutefois encore trop tôt pour avoir des certitudes : il y a de grands débats en cours parmi les économistes pour savoir s'il s'agit d'une simple pause.

Deuxièmement, la trajectoire de prélèvements obligatoires ne prend en compte qu'une partie des mesures annoncées, et n'intègre pas, notamment, la suppression totale de la taxe d'habitation. Supprimer cette taxe tout en respectant la trajectoire du programme de stabilité imposera donc soit de reporter ou d'abandonner certaines des mesures de baisse des prélèvements prévues à partir de 2020, soit d'accroître les économies en dépenses.

Troisièmement, la trajectoire suppose un net infléchissement de la croissance des dépenses. Une stabilisation puis une baisse en volume des dépenses (hors charge d'intérêts et contribution à l'Union européenne) entre 2020 et 2022 sont en effet nécessaires pour atteindre les cibles fixées par le programme de stabilité, alors que ces dépenses, je le rappelle, ont encore crû d'un peu plus d'1 % par an en moyenne au cours des cinq dernières années.

Le rythme d'évolution prévu pour les dépenses de l'État, qui suppose une baisse en volume des dépenses « pilotables » à partir de 2020, apparaît particulièrement exigeant.

S'agissant des dépenses sociales, compte tenu de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) retenu et du fait qu'aucune mesure d'économie n'est envisagée avant la réforme structurelle des retraites, l'atteinte de la cible nécessitera des efforts particulièrement significatifs sur les autres champs.

La prévision du programme de stabilité suppose enfin que les administrations publiques locales respectent un objectif de stricte maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, à hauteur de 1,2 % en valeur par an, qui entraînerait une baisse en volume de 0,5 % à partir de 2020.

Alors même que la réalisation de l'objectif de dépenses est l'élément-clé de la trajectoire, les leviers de maîtrise de la dépense publique permettant de l'atteindre n'ont, à ce jour, pas été précisés. En particulier, les propositions du comité « Action publique 2022 » n'ont pas été rendues publiques et le Gouvernement n'a pas fait connaître les suites qu'il entendait leur réserver.

Enfin, et c'est la quatrième fragilité, l'amélioration prévue du solde de l'ensemble des administrations publiques repose sur l'hypothèse d'un plafonnement des excédents des administrations de sécurité sociale au profit du solde de l'État, et sur la constitution d'excédents de plus en plus importants pour les administrations publiques locales.

Le programme de stabilité suppose en effet que l'excédent des administrations de sécurité sociale soit plafonné en 2019 par des transferts de recettes vers l'État. Les modalités de mise en œuvre de ces transferts, d'un montant important – de l'ordre d'un point de PIB en fin de période –, restent toutefois à préciser, alors même que les excédents de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) doivent être préservés pour lui permettre de résorber la dette et que le pilotage des soldes de l'Unédic et de l'Agirc-Arcco ne relève pas directement de l'État.

Surtout, le programme de stabilité prévoit que les administrations publiques locales dégagent un excédent constamment croissant et atteignant 0,7 point de PIB en 2022. Or, quand bien même elles respecteraient leur objectif de croissance des dépenses de fonctionnement, ces collectivités territoriales pourraient choisir d'accroître leurs investissements ou de baisser leur fiscalité plutôt que de laisser croître leurs excédents.

En définitive, compte tenu de la situation très contrastée des différentes catégories d'administrations publiques, la sécurisation de l'objectif de solde global rendra vraisemblablement nécessaire un réexamen du partage actuel des recettes et des charges entre l'État, les administrations de sécurité sociale et les collectivités territoriales.

Pour conclure, je voudrais insister sur la dégradation de la situation des finances publiques de la France au cours de la décennie passée. En 2017, notre situation restait moins favorable que celle de la plupart de nos partenaires européens, et le retour à un déficit inférieur à 3 points de PIB ne doit pas nous conduire à ignorer cette fragilité structurelle.

Pour restaurer durablement la soutenabilité de nos finances publiques, une action résolue sur la dépense publique doit encore être engagée. Cela nécessite de prendre « à bras le corps » les inefficacités et les inefficiences qui entravent encore trop souvent les politiques publiques. Les objectifs fixés par le Gouvernement sont tout à fait atteignables mais nécessitent des choix politiques clairs et un effort de pédagogie important.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. – Je partage très largement les analyses de la Cour des comptes. En particulier, je considère que nous avons été confrontés à deux facteurs d'anesthésie : la faiblesse, voire la baisse des taux d'intérêt, qui a fait oublier l'augmentation de la dette, et la très bonne élasticité des recettes, de 1,4, qui a permis une réduction des déficits.

Or les dernières prévisions de l'Insee font état d'un ralentissement de la croissance. Le Gouvernement devrait-il selon vous réviser à la baisse ses hypothèses de croissance à l'occasion du débat d'orientation sur les finances publiques ?

Par ailleurs, nous partageons votre analyse sur le programme « Action publique 2022 » : le Gouvernement a du mal à se dévoiler sur la question de la maîtrise de la dépense publique. Celle-ci reste à ce jour très peu documentée. L'une de nos collègues a interrogé le Gouvernement sur ce point lors d'une séance de questions d'actualité. Les réponses qui lui ont été apportées ne nous semblent pas satisfaisantes. Dans la mesure où, pour parvenir à maîtriser les dépenses publiques, le rabot ne suffira désormais plus, quelles sont, selon vous, les politiques publiques ou les catégories de dépenses qui devraient être ciblées en priorité ? S'agit-il des aides sociales, des concours de l'État aux collectivités territoriales, du logement, de l'audiovisuel public, etc. ? En effet, du fait de la probable moindre élasticité des recettes, il faudra réduire les dépenses.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général de la commission des affaires sociales. – Comme Albéric de Montgolfier, je partage largement le constat que vous établissez sur l'état de nos finances publiques. Je note en particulier, s'agissant des finances sociales, que vous proposez l'extension du périmètre de la loi de financement de la sécurité sociale à l'ensemble de la protection sociale. Cette évolution me semble en effet nécessaire. Par ailleurs, vous notez une amélioration du solde des administrations publiques, reposant sur un plafonnement des excédents des administrations de sécurité sociale au profit du solde de l'État. Cela pose la question des relations financières entre l'État et la sécurité sociale. Le Gouvernement devra apporter des éclaircissements sur ces deux points.

Le 18 juin dernier, à l'Assemblée nationale, vous avez demandé l'instauration d'un « temps fort de l'évaluation » au moment de la loi de règlement en précisant que la Cour des comptes y prendrait sa part en avançant la publication de ses rapports sur les finances publiques. Selon vous, ce « temps fort de l'évaluation » doit-il aussi concerner les finances sociales ? Dans la même logique, la révision institutionnelle en cours doit-elle, selon vous, aboutir à la mise en place d'une loi de règlement pour les finances sociales ?

Vous avez également plaidé pour une clarification des relations financières entre l'État et la sécurité sociale. Partagez-vous l'idée selon laquelle l'existence même d'un « trou » de la sécurité sociale, à laquelle nous avons été trop habitués au cours des dernières décennies, est inacceptable ? En d'autres termes, toute ponction de l'État sur les recettes de la sécurité sociale ne devrait-elle pas intervenir que si le remboursement de la dette de la sécurité sociale est assuré, voire même que celle-ci soit en situation d'équilibre structurel, pour ne pas voir se recréer un tel « trou » ?

M. Vincent Éblé, président. – Je souhaiterais poser deux questions d'ordre structurel.

Dans votre rapport, vous rappelez que les objectifs fixés par les différentes lois de programmation sont en pratique peu respectés et semblez regretter que ces dernières soient dépourvues de toute valeur prescriptive. Est-ce à dire qu'il faudrait que les lois de programmation des finances publiques s'imposent aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale ?

Par ailleurs, vous recommandez la mise en place de lois de financement couvrant chacune des composantes des administrations publiques. Comment un projet de loi de financement des collectivités territoriales s'articulerait-il avec le projet de loi de finances ? Devrait-il être contraignant, au risque de susciter des réticences de la part des élus locaux ?

M. Didier Migaud. – Pour répondre à votre question, Monsieur le Président, il est utile d'ajuster, *via* la loi de finances de l'année, des objectifs qui ont pu perdre en pertinence du fait de l'évolution de la conjoncture. La difficulté à laquelle nous sommes confrontés, c'est que la loi de programmation des finances publiques ne constitue pas un cadre de référence suffisant. Il est possible de s'en écarter sans avoir à justifier ces écarts. Il conviendrait que lorsqu'une loi de finances s'écarte de la trajectoire fixée par la loi de programmation, cela soit argumenté et justifié. Cela suppose l'existence de clauses permettant d'officialiser les mesures de correction qui sont proposées par rapport à la loi de programmation. Il s'agit par conséquent de modifier l'articulation entre les lois de finances et les lois de programmation des finances publiques.

Il existe en outre une pluralité d'instruments en plus de la loi de programmation – le programme de stabilité, le budget triennal pour l'État, le traité européen, etc. – dont l'articulation pourrait être utilement clarifiée.

La pluriannualité constitue par ailleurs un concept utile. Envisager une politique publique sur une seule année peut manquer de sens. Il existe d'ailleurs des pays qui ont choisi de voter un budget tous les deux ans seulement.

D'éventuelles lois de financement des collectivités territoriales ne pourraient pas être de même nature que les lois de finances, du fait du principe de la libre administration des collectivités territoriales, même si celle-ci s'exerce dans le cadre des lois qui la réglementent.

Nous suggérons que cela prenne la forme d'un article de la loi de finances ou d'une loi spécifique, comme la loi de financement de la sécurité sociale, afin que le Parlement puisse discuter de l'évolution des comptes des collectivités territoriales au regard des orientations fixées dans la loi de programmation des finances publiques, dans la mesure où celles-ci rentrent dans le périmètre des administrations publiques (APU) et que l'État s'engage donc aussi pour elles vis-à-vis de ses partenaires européens.

Pour répondre au rapporteur général de la commission des affaires sociales, il nous apparaîtrait en effet utile de mettre en place une loi de règlement pour les comptes de la sécurité sociale. Celle-ci pourrait être discutée en même temps que le projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'État. Cela permettrait au Parlement, avant le débat d'orientation sur les finances publiques, de disposer d'une vision documentée de l'ensemble des comptes publics. La Cour des comptes pourrait avancer la publication de ses rapports sur l'exécution du budget de l'État, de la sécurité sociale et des collectivités territoriales, afin de les mettre à la disposition de la représentation nationale avant la fin du premier semestre, c'est-à-dire avant le débat d'orientation des finances publiques et avant l'examen des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale. Cet enchaînement nous semble plus logique, plus vertueux et plus intéressant pour les parlementaires. Cela nécessite cependant que nous disposions bien plus en amont de certaines données. Je pense notamment à celles concernant les collectivités territoriales. Cela nécessite aussi des ajustements de niveau législatif, voire organique.

De la même façon, nous suggérons qu'avant l'examen des textes financiers, un débat soit organisé sur l'ensemble des prélèvements obligatoires concernant l'État et la sécurité sociale.

Oui, nous pensons que le périmètre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pourrait être élargi. Les relations entre l'État et la Sécurité sociale mériteraient d'être

clarifiées : un magistrat de la Cour a identifié des marges de progrès. Depuis dix ans, l'État a pris des mesures afin d'accélérer le rééquilibrage des comptes sociaux, prenant en charge des dépenses qui auraient pu être supportées par la Sécurité sociale.

L'évaluation est importante, car il faut s'interroger sur les résultats de l'année passée avant de débattre des lois de finances et de financement de la sécurité sociale.

À propos du « trou » de la Sécurité sociale, nous avons parlé de « véritable anomalie », car il s'agit de dépenses courantes, qui ne devraient pas être financées par l'emprunt, c'est-à-dire en partie par les générations futures. On peut débattre de la nécessité ou non d'instaurer une « règle d'or ». Mais en tout cas lorsqu'un déséquilibre des comptes sociaux apparaît, des mesures devraient être prises immédiatement, comme en Allemagne.

La Cour ne fait pas de prévisions de croissance mais nous constatons que l'Insee a révisé les prévisions pour 2018 et que certains économistes prévoient un ralentissement plus prononcé en 2019 et 2020. C'est pourquoi le Haut Conseil des finances publiques et, à sa suite, la Cour, ont considéré que les hypothèses du Gouvernement pour 2020 à 2022 nous apparaissaient optimistes. Toutefois, il est difficile en économie de faire des prévisions véritablement fiables à plus d'un an. Il est donc trop tôt pour dire si nous connaissons actuellement un ralentissement ou une pause : le troisième trimestre sera intéressant de ce point de vue. L'Insee peut encore corriger ses chiffres : pour le premier trimestre 2017, l'Institut avait évoqué une croissance de 0,4 %, réévaluée huit mois plus tard à 0,7 %.

S'agissant du plan « Action publique 2022 », à partir du moment où les objectifs sont plus ambitieux que ce qui a été réalisé ces dernières années, sauf pour l'année 2017, cela nécessite un changement de méthode et des arbitrages. Si le ciblage relève du choix des pouvoirs publics, nous avons proposé des pistes telles que la clarification des missions entre l'État et les collectivités territoriales.

M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes. – Sur le scénario de croissance économique du Gouvernement, le trait saillant c'est l'absence de profil cyclique. Cette linéarité n'est pas habituelle et elle laisse un peu perplexe au vu des évolutions prévisibles des politiques budgétaire et monétaire, qui devraient exercer un effet plutôt restrictif sur l'activité économique.

Sur la « loi de règlement sociale », si techniquement nous pouvions produire les comptes des administrations de sécurité sociale plus tôt dans l'année, nous pourrions disposer des moyens d'élaborer un tel texte. Je rappelle qu'il existe un article liminaire dans la loi de règlement qui vise toutes les administrations publiques, intégrant ainsi les opérations des administrations de sécurité sociale. Il est envisageable d'aller plus loin. Quant aux relations financières entre l'État et la sécurité sociale, il est nécessaire d'instaurer un cadre permettant à la CADES de continuer à résorber la dette sociale. Il doit en aller de même pour la dette sociale hors CADES, c'est-à-dire la dette de l'ACOSS, sans quoi le rééquilibrage des comptes ne serait que partiel.

M. Vincent Éblé, président. – Nous allons passer aux questions de nos autres collègues.

M. Jérôme Bascher. – Je ne voudrais pas vous mettre en porte-à-faux avec le Gouverneur de la Banque de France, qui nous a très justement rappelé que faire des prévisions c'est très facile, mais que faire des prévisions justes, c'est très difficile. L'attention renforcée

à la loi de règlement que nous vous devons ainsi qu'à Alain Lambert en tant qu'artisans de la loi organique relative aux lois de finances, est véritablement utile. Sans doute davantage que les lois de programmation pluriannuelles des finances publiques, qui ne sont pas souvent respectées. Le passé nous permet d'éclairer l'avenir. Sur l'élasticité des recettes, je me souviens de 1999. Peut-être que dans le cadre des révisions de la croissance nous reviendrons à des élasticités plus normales.

Sur l'écart de production, il devrait se refermer en cours de période, si bien que la prévision de croissance à 1,7 %, dont doute la Banque de France, peut apparaître, sinon insincère, du moins utopique. Il y a un sujet que vous n'évoquez pas, c'est l'inflation. Or, il s'agit d'une composante de la situation économique qui est susceptible d'influencer les équilibres des comptes publics, par des impacts en recettes, mais aussi en dépenses, notamment dans le domaine des dépenses sociales.

Sur les collectivités locales, vous avez mis en exergue une prévision de croissance de la dépense en volume de 0,4 %. Or vous savez que l'État contractualise avec les plus grosses collectivités sur la base d'un chiffre de 1,2 % en valeur. Là encore se posera peut-être le problème de l'inflation. Mais, au-delà, ne voyez-vous pas un hiatus entre les initiatives de l'État et la prévision sous-jacente à la loi de programmation ?

Sur la sphère des administrations publiques centrales (APUC), on a un peu l'impression que l'État est à l'os, si vous me permettez cette expression. Faut-il modifier l'organisation territoriale de l'État pour lui permettre de surmonter cette contrainte ? Faut-il rationaliser les organismes divers d'administration centrale (ODAC), comme les autorités administratives indépendantes, dont on parle peu ? Faut-il réviser ce qui est pris en charge par l'État par rapport aux responsabilités de la sphère privée, en particulier le logement où des écarts assez nets ressortent de ce point de vue des comparaisons internationales ?

Dernière question : sur la sphère sociale, si les comptes se redressent, on a l'impression que c'est au détriment de l'hôpital, qui semble aller mal et même très mal. Nous sommes aux limites de la tarification à l'activité. Quelles sont vos recommandations ?

M. Pascal Savoldelli. – Dans vos fonctions, vous plaidez pour une action résolue de réduction de la dépense publique. De par mes fonctions, et mes convictions, j'aurais aimé que vous pointiez aussi la nécessité d'une action en faveur d'une hausse résolue des recettes publiques. Nous parlons de l'État. Vous me direz si je me trompe, mais, si on regarde les effets de la suppression de l'impôt sur la fortune, il nous restera avec l'impôt sur la fortune immobilière moins de recettes que n'en procure la contribution économique territoriale (CET) des collectivités. Cela me semble grave.

Dans peu de temps, la taxe d'habitation pour les 20 % les plus riches va être supprimée. Là aussi, cela ouvre des perspectives très problématiques. Je voudrais recueillir votre avis sur ce point.

Je m'interroge également sur les raisons qui vous conduisent à souhaiter une loi de financement des collectivités locales plutôt qu'une loi sur la fiscalité locale. Ce n'est par une simple question de sémantique. C'est une question qui a été posée à l'Assemblée nationale par un intervenant de sensibilité politique différente de la mienne.

Sur la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales, j'ai apprécié votre prudence. Mais, il y a là un problème puisque les 322 collectivités concernées représentent les deux tiers de l'investissement des collectivités françaises.

Dernière question : l'investissement public correspond à 3 % du PIB en comptabilité nationale. Cela m'apparaît bien trop faible. Vous savez le rôle que jouent les collectivités territoriales. Faut-il, selon vous, qu'elles réduisent cet effort ?

Enfin, pour conclure, je vous livre une inquiétude. Je pense que la situation de la dette privée, qui représente plus de 140 % du PIB, va se réinviter dans nos débats sur les finances publiques, comme cela a été le cas avec la crise financière de 2007-2008. Je crains fort que la crise de solvabilité qui se déclencherait n'exerce des effets très négatifs pour l'État mais aussi pour les collectivités territoriales.

M. Claude Raynal. – Je voudrais quelques éclaircissements factuels. Vous indiquez qu'il y a une interrogation sur la réalisation de l'objectif de dépense des collectivités territoriales, en faisant ressortir que la contractualisation ne porte que sur les budgets principaux, ce qui est exact, mais aussi qu'elle ne couvre que la moitié des dépenses de fonctionnement. Je m'en étonne puisque le Gouvernement a présenté les choses tout autrement, en indiquant un taux de couverture de 70 %. Pouvez-vous confirmer cette estimation ? Il s'agit d'un sujet important. L'effort demandé aux collectivités est exigeant et, s'il apparaît que la contractualisation concerne une assiette de dépenses plus faible que celle avancée par le Gouvernement, on peut nourrir des inquiétudes sur la pression qu'exercera l'objectif de 13 milliards d'euros d'économies, qui est le seul qui soit inscrit dans la loi, pour les collectivités.

Toujours dans le même document, vous indiquez que le solde des administrations publiques locales associé au programme de stabilité, avec un excédent de 0,7 point de PIB jamais atteint depuis 1950, est suspendu à l'absence de réductions d'impôts ou de progression des investissements publics. Je serais étonné qu'il y ait une diminution de la fiscalité.

Je peine à cerner la priorité pour l'État. S'agit-il de faire diminuer de 0,75 point de PIB les dépenses locales ou bien de faire reculer la part des collectivités locales dans le stock de dette nationale, de 8,8 % du PIB à 5 % du PIB ?

Je pensais avoir compris que le Gouvernement n'exigeait pas des collectivités locales qu'elles diminuent leurs dépenses d'investissement, mais leur demandait de modifier le mode de financement de l'investissement, en recourant moins à la dette – c'est-à-dire davantage aux impôts. Mais cette impression semble contredite par l'analyse que vous présentez.

Aussi j'aimerais vous demander quel est, selon vous, l'objectif principal qui doit être retenu en matière de finances locales : réduire la dette, ou la dépense ?

Par ailleurs, vous évoquez l'évolution des recettes de l'État en indiquant qu'une baisse de 11 milliards d'euros sera perceptible dès 2018, en raison de la suppression de l'impôt sur la fortune (ISF) et de son remplacement par un impôt sur la fortune immobilière (IFI) dont l'assiette est nettement plus réduite et de diverses mesures en faveur des investisseurs. Bref, on observe une baisse des recettes immédiate sans traduction dans la trajectoire de la croissance ni dans les chiffres concernant l'investissement productif ! La théorie du ruissellement pouvait pourtant laisser penser que ces mesures s'accompagneraient

d'un renforcement de l'investissement et, à terme, de la croissance. On nous annonce une éventuelle hausse de la croissance de 0,1 % dans six ans... Était-ce vraiment le bon moment pour procéder à de telles ponctions sur les recettes de l'État ?

M. Julien Bargeton. – Les mesures prises en 2017 pour maîtriser les dépenses – portant sur les collectivités locales, les aides au logement... – ont défrayé la chronique – et les débats de notre commission ! Vous indiquez que les dépenses de l'État ont, malgré tout, progressé. J'aimerais savoir quelle aurait été la hausse des dépenses si les mesures mises en œuvre à l'été 2017 ne l'avaient pas été.

Vous soulignez aussi qu'il faut changer de méthode pour réduire la dépense. Ce constat n'est pas nouveau. On voit bien, avec le processus « Action publique 2022 », qu'il y a une volonté mais que ce n'est pas évident. Alors, comment faire ? Que préconisez-vous ? Il faut réduire la dépense en général, mais dès lors que l'on évoque une économie en particulier, plus personne n'est d'accord. Peut-être faudrait-il construire un outil d'aide à la décision publique, en collaboration entre le Parlement, la Cour des comptes, et des économistes. On se heurte toujours aux mêmes difficultés, qu'il s'agisse de la revue générale des politiques publiques (RGPP), de la modernisation de l'action publique (MAP) ou d'« Action publique 2022 »...

M. Jean-François Husson. – L'endettement de la France reste élevé alors que les taux d'intérêt pourraient remonter. Les dépenses publiques ne sont pas maîtrisées, le coût des matières premières augmente, la suppression de la taxe d'habitation à horizon 2020 contribue à réduire les recettes... Nous devons avouer une forme de sentiment d'impuissance pour réguler la dépense et pérenniser les ressources publiques.

Au risque de vous mettre un peu en porte-à-faux, j'aimerais connaître les préconisations, fussent-elles douloureuses, qui vous paraissent pertinentes pour permettre un rétablissement progressif de nos comptes publics.

La divergence entre la France et l'Allemagne est tout de même très préoccupante.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. – Concernant les remarques de Pascal Savoldelli, je voudrais rappeler qu'il n'appartient pas à la Cour des comptes de fixer les objectifs en matière de recettes et de dépenses. Nous nous référons à l'engagement du Gouvernement – similaire, en cela, aux orientations du Gouvernement précédent – de redresser les comptes publics à travers la seule maîtrise de la dépense, approuvé par le Parlement dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Nous avons observé que l'amélioration du déficit obtenue au début du quinquennat précédent reposait exclusivement sur la hausse des recettes publiques. Les prélèvements obligatoires ayant atteint un niveau particulièrement élevé, les dépenses sont alors apparues au Gouvernement comme un levier prioritaire d'amélioration des comptes publics. Cela étant, le Parlement a tout à fait la capacité d'arbitrer entre différents impôts et de baisser certains impôts dès lors que le produit d'autres taxes augmente.

Nous pensons d'ailleurs qu'il est absolument fondamental de procéder à un travail de revisite des dépenses fiscales, qui atteignent 93 milliards d'euros, un montant considérable. Certains de ces dispositifs ont été imaginés pour contourner la norme de dépenses. Il serait sans doute utile de vérifier qu'ils restent tous pertinents et que leur rapport coût/efficacité est

favorable. Par exemple, concernant l'impôt sur les sociétés, un taux facial élevé au regard de la législation de nos principaux voisins européens a conduit à la création de nombreuses niches fiscales. Dès lors que le taux nominal de l'impôt sur les sociétés devrait être réduit significativement dans les années à venir, peut-être serait-il opportun de réinterroger certaines dépenses fiscales qui pèsent aujourd'hui sur le niveau des recettes de l'État, y compris le crédit d'impôt recherche (CIR) ?

Nous ne nous focalisons pas sur la seule dépense publique et nous nous efforçons de vous livrer de nombreux travaux, aussi bien sur le champ budgétaire que le champ fiscal, pour éclairer tous les enjeux de finances publiques. Nous travaillons également sur la fraude à l'impôt et aux cotisations sociales, afin que personne n'échappe à la contribution commune, que ce soit en métropole ou en Outre-mer.

Concernant la pertinence d'une loi qui regrouperait les dispositions relatives à la fiscalité locale, je note que le Parlement examine aujourd'hui dans le cadre du projet de loi de finances de l'année la totalité des mesures fiscales, qu'elles concernent les ménages, les entreprises ou bien les collectivités territoriales. Le regroupement dans un seul texte serait-il pertinent ? Au Parlement d'en décider.

Cette idée diffère de notre proposition de créer une loi de financement des collectivités territoriales : il s'agirait, à travers une telle loi, de donner une place plus importante dans le débat public aux questions relatives aux dépenses des collectivités locales et à l'équilibre de leurs finances, alors que le sujet est abordé, pour l'heure, uniquement sous l'angle des recettes.

La Cour des comptes n'a pas vocation à se livrer à un commentaire de nature politique sur la pertinence de la suppression de l'impôt sur la fortune (ISF) ou de la taxe d'habitation (TH). Nous notons simplement que la suppression totale de la taxe d'habitation n'est pas prise en compte dans la trajectoire de la loi de programmation des finances publiques et que ce sujet devra être traité, afin que les conséquences financières de cette mesure soient soumises à l'approbation du Parlement.

De la même façon, un certain nombre d'économies en dépenses ne sont pas assez documentées pour que la Cour des comptes soit en mesure d'apporter un éclairage sur les conséquences potentielles des mesures qui seraient mises en œuvre.

Le Gouvernement fait état d'un objectif de maîtrise de l'augmentation de la dépense, sans préciser comment il compte y parvenir. Il faudra bien se livrer à cet exercice un jour pour assurer la crédibilité de la trajectoire des finances publiques. Le Gouvernement semble avoir le souci de l'équilibre global des comptes publics, lorsqu'il fixe des objectifs pour chaque sous-secteur des administrations publiques, qu'il s'agisse de l'État, des administrations de sécurité sociale ou des collectivités locales. Il s'agit de revenir à un solde public effectif moins dégradé et de respecter l'objectif à moyen terme (OMT) d'équilibre structurel en lien avec les engagements qui résultent des traités européens. L'OMT de la France est fixé à 0,4 % du PIB et, dans la loi de programmation, nous en restons à 0,6 % du PIB en 2022.

Il faudra de toute façon une clarification des liens entre les administrations centrales, les administrations de sécurité sociale et les administrations locales, au fur et à mesure de l'exécution de la loi de programmation 2018-2022.

Sur la contractualisation, nous n'avons pas d'appréciation de principe à apporter. Nous constatons qu'il y a une procédure différente qui est mise en œuvre – la contractualisation se substituant aux décisions d'autorité de diminution des dotations. Nous disons seulement qu'à ce stade, nous ne pouvons pas encore savoir si les objectifs présentés par le Gouvernement seront réalisés. Nous avons utilisé le terme de « pari » dans un autre rapport. Si le pari n'est pas tenu, cela peut remettre en cause les objectifs fixés dans la loi de programmation, car les résultats obtenus par les collectivités territoriales sont importants dans la trajectoire globale de maîtrise de la dépense.

Sur les investissements, il faut rappeler que la dette française tient peu à des investissements publics : elle correspond essentiellement à des dépenses de fonctionnement. La Cour des comptes n'a jamais été contre l'investissement. Il y a bien entendu des investissements productifs qui peuvent contribuer à augmenter la croissance potentielle du pays. Encore faut-il préciser que tout investissement n'est pas vertueux en lui-même – d'où l'intérêt des études d'impact.

S'agissant de la dette des entreprises et des ménages, il s'agit effectivement d'un point de vigilance, comme l'a d'ailleurs récemment souligné le Gouverneur de la Banque de France.

Pour ce qui concerne les pistes de maîtrise de la dépense, de nombreux rapports de la Cour des comptes formulent des recommandations en la matière. Nous les avons d'ailleurs reprises l'an passé dans le cadre du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. Nos recommandations concernent tant la dépense budgétaire que la dépense fiscale. C'est ensuite aux politiques de faire les arbitrages. Nous reconnaissons à cet égard la difficulté de l'exercice : derrière tout euro, même mal dépensé, il y a du monde ! Mais l'intérêt général n'est pas la somme des intérêts particuliers. C'est notre rôle d'éclairer le Parlement sur les arbitrages possibles – et nous sommes bien évidemment prêts à venir vous présenter certains travaux qui retiendraient plus particulièrement votre attention.

M. Raoul Briet. – L'élasticité des prélèvements obligatoires a été révisée à la hausse, pour atteindre 1,4. Un très léger ajustement est peut-être encore possible mais il est probable que le « record » de l'exercice 1999 auquel Jérôme Bascher faisait allusion – et au cours duquel l'élasticité avait atteint 1,6 – ne sera pas battu ni même réitéré. D'ailleurs, cette élasticité de 1,6 n'avait jamais été totalement expliquée...

La justesse des prévisions est particulièrement difficile. Nous prenons acte de la difficulté des prévisions *ex ante* mais nous demandons, de la part du Gouvernement, un exercice de transparence sur la méthode utilisée pour réaliser les prévisions de recettes et une explication des écarts constatés. C'est l'objet de l'une de nos recommandations dans le cadre du rapport sur le budget de l'État en 2017.

Concernant les hôpitaux, vous avez raison de souligner, Jérôme Bascher, que leurs comptes connaissent une dégradation de plus de 1 milliard d'euros en 2017 en comptabilité nationale. Il s'agit d'un signal d'alarme sur les tensions financières accrues auxquelles ils font face.

Claude Raynal s'interrogeait, avec d'autres, sur le périmètre retenu par la Cour des comptes pour évaluer le taux de couverture des dépenses locales par les contrats prévus en loi de programmation des finances publiques. Nous calculons un taux de 57 %, qui diffère de la proportion de deux tiers votée en loi de programmation des finances publiques.

En effet, le taux de deux tiers ne porte que sur les budgets principaux des seules collectivités territoriales, alors que nous retenons aussi les budgets annexes et les dépenses des organismes divers d'administration locale (ODAL) pour aboutir à un taux de couverture de 57 %.

La cible de 0,4 % de croissance des dépenses de fonctionnement en 2018 doit être distinguée de la cible de moyen terme de croissance des dépenses, qui s'établit à 1,2 % en valeur. Nous avons interrogé Bercy sur le caractère plausible de l'objectif fixé pour 2018. Deux éléments de réponse nous ont été apportés, que nous laissons à votre appréciation. D'une part, la base 2017 d'évolution des dépenses étant particulièrement dynamique, un contrecoup de modération des dépenses peut être attendu en 2018. D'autre part, les mesures salariales liées au protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) n'auront pas d'impact supplémentaire sur les dépenses des collectivités locales en 2018 – avant de reprendre en 2019. Au total, une relative incertitude demeure. Cela reste un pari.

Julien Bargeton, la difficulté pour évaluer ce qu'auraient été les dépenses de l'État en l'absence des mesures prises par le Gouvernement provient du fait qu'il faudrait pour cela disposer d'un contrefactuel, c'est-à-dire pouvoir se prononcer sur l'exécution « normale » des dépenses de l'État, ce qui est extrêmement délicat. Nous observons en tous cas une reprogrammation d'ensemble des crédits du budget général, quelques mesures d'économies ciblées et un niveau d'annulations particulièrement élevé en 2018, dans le cadre des décrets d'avance de juillet et de fin de gestion, et du décret d'annulation de juillet, bien au-delà des efforts habituels en gestion. Cela n'a pas empêché une forte progression des dépenses publiques, de 1,5 % en 2017.

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 16 h 20.

Mercredi 11 juillet 2018

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017 - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire

La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Vincent Éblé, Albéric de Montgolfier, Jérôme Bascher, Mmes Christine Lavarde, Sylvie Vermeillet, MM. Thierry Carcenac et Yvon Collin comme membres titulaires, et de MM. Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Rémi Féraud, Jean-François Husson, Sébastien Meurant, Georges Patient et Pascal Savoldelli comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire.

Examen du rapport d'information préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP)

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – L'article 48 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) prévoit qu'« en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques ». Le débat d'orientation des finances publiques (DOFP) est supposé constituer une étape essentielle de la préparation des projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale, mais il ne présente cette année aucune réelle plus-value par rapport au programme de stabilité présenté en avril dernier. Lundi à Versailles, j'ai entendu beaucoup d'annonces sur des mesures nouvelles pour 2019 – plan pauvreté, service national, etc. – mais rien sur leur financement. C'est dommage, car le respect formel de l'article 48 de la LOLF n'est pas tout, et il serait utile d'éclairer les grands choix par des informations sur leur financement.

La seule véritable évolution concerne le coût de la suppression complète de la taxe d'habitation – elle aurait dû intervenir dès le programme de stabilité. Aucune information complémentaire, en revanche, sur la manière dont le Gouvernement entend tenir ses objectifs de maîtrise de la dépense... Le rapporteur général de l'Assemblée nationale Joël Giraud s'en plaint, cela figure dans *Les Échos* ce matin. J'en conclus que le Sénat n'est pas moins bien traité que l'Assemblée nationale ! Les arbitrages ne sont-ils pas encore rendus ? Ou l'exécutif ne veut-il pas les dévoiler maintenant ?

Quoi qu'il en soit, nous n'avons toujours pas reçu le « tiré à part », qui détaille les crédits par mission et les schémas d'emplois pour l'an prochain. Et de nouvelles mesures coûteuses ont été confirmées par le Président de la République au Congrès, mais elles ne figurent pas dans le présent document. Le débat d'orientation des finances publiques est ainsi très largement vidé de son sens, loin de la promesse de rénovation de la procédure budgétaire. Le président Vincent Éblé et moi-même ferons à ce sujet des propositions dans le cadre de la révision constitutionnelle.

Le programme de stabilité d'avril était marqué par une révision à la hausse du scénario de croissance du Gouvernement, dans une conjoncture macroéconomique qui paraissait alors particulièrement porteuse. Depuis, différents signaux conjoncturels ont fait naître un doute sur la solidité de la reprise. Un fléchissement du rythme de croissance du PIB était certes attendu fin 2017, mais l'ampleur du ralentissement n'avait pas été anticipée. Alors que l'Insee tablait sur une croissance de 0,4 %, le PIB n'aurait finalement augmenté que de 0,2 %. Cette contre-performance s'accompagne d'une dégradation des résultats des enquêtes de conjoncture. L'indicateur de confiance des ménages est repassé sous sa moyenne historique, et si le climat des affaires reste à un niveau très élevé, il est orienté à la baisse depuis décembre dernier.

Le ralentissement de la croissance française est particulièrement marqué mais il n'est pas isolé, on l'observe dans l'ensemble de la zone euro ; il tient non seulement à des facteurs temporaires mais aussi à des facteurs plus durables liés à la conjoncture internationale et à la position des économies européennes dans le cycle. S'agissant des facteurs temporaires, la baisse du pouvoir d'achat au premier trimestre, d'une ampleur sans précédent depuis 2012, a freiné la consommation des ménages. Le choix d'étaler la baisse des cotisations sociales mais de relever immédiatement la fiscalité indirecte y est pour beaucoup... On peut espérer

un rebond de la consommation sur la seconde partie de l'année, mais je n'y crois guère par la suite, avec l'effet psychologique lié au prélèvement à la source et à la diminution du salaire effectivement versé. Le mouvement de grève qui affecte les transports ferroviaires depuis avril pourrait en outre avoir pesé sur la croissance du deuxième trimestre jusqu'à 0,1 point.

Des facteurs plus durables semblent également à l'œuvre : l'effet décalé de l'appréciation de l'euro en 2017 et la forte remontée du prix du pétrole dessinent un environnement international moins porteur pour les économies européennes. Les tensions liées à la politique commerciale américaine pourraient commencer à peser sur la confiance. Enfin, on constate l'apparition de contraintes d'offre pesant sur l'appareil productif ; dans l'industrie manufacturière, la part des entreprises se déclarant dans l'impossibilité de produire davantage avec leurs moyens actuels a atteint un niveau sans précédent depuis 2007.

Dans ce contexte, les conjoncturistes ont logiquement commencé à réviser à la baisse leurs scénarios de croissance pour la France.

Alors que la prévision du *Consensus forecasts* pour 2018 avait été revue à la hausse à plusieurs reprises entre octobre et mars, de 0,4 point au total, la tendance s'est inversée à compter d'avril, avec une baisse de 0,2 point. Le Gouvernement a toutefois fait le choix de ne pas modifier le scénario macroéconomique du programme de stabilité, qui peut dès lors être qualifié de modérément optimiste. L'hypothèse de croissance pour 2018 reste de 2 %, alors que les prévisions les plus récentes de l'Insee et de la Banque de France sont respectivement à 1,7 % et à 1,8 %. De même, le scénario gouvernemental continue de reposer sur une prévision de croissance de 1,9 % en 2019, contre 1,7 % pour la Banque de France et le *Consensus forecasts* de juin. Les risques pour les finances publiques semblent néanmoins contenus, puisque 0,1 point de PIB en moins se traduit sur le solde budgétaire par 0,06 point de PIB en moins. Rien de très inquiétant encore...

En avril dernier, j'avais vivement regretté l'absence de traduction des annonces présidentielles – suppression complète de la taxe d'habitation et reprise d'une partie de la dette de SNCF Réseau –, dans le scénario budgétaire transmis aux institutions européennes. Ici, le Gouvernement a fort heureusement intégré le coût de la suppression complète de la taxe d'habitation : 8 milliards d'euros environ, sous l'hypothèse d'un maintien de la taxe sur les résidences secondaires. La suppression complète « *débutera en 2020 et se fera de manière progressive* », indique le Gouvernement. La question n'est pas inscrite à l'ordre du jour de la Conférence nationale des territoires. Surtout, le ministre Gérard Darmanin s'était engagé à financer la suppression de la taxe d'habitation par des économies. Hélas, elle le sera par le déficit. Ce revirement ne laisse pas d'inquiéter pour la suite du quinquennat. D'autant que la France est le seul État européen, avec le Luxembourg, où l'endettement s'est accru l'an passé. Il s'agit en tout cas de la seule évolution par rapport au scénario budgétaire du programme de stabilité. De ce fait, le solde public est inférieur de 0,3 point au niveau initialement prévu pour 2022, tandis que la part des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale est diminuée d'autant.

Le recours au déficit pour financer la suppression de la taxe d'habitation éloigne encore un peu plus la trajectoire gouvernementale de nos engagements européens. La réduction du déficit structurel en souffrira. Le précédent scénario gouvernemental exploitait déjà pleinement les déviations maximales autorisées par le pacte de stabilité... Les efforts prévus par le Gouvernement sont désormais insuffisants sur l'ensemble de la période 2019-2021. Si la précédente majorité avait pour habitude de présenter une trajectoire budgétaire compatible avec les règles budgétaires du pacte de stabilité pour mieux s'en écarter

en exécution, le Gouvernement actuel innove en s'en affranchissant d'emblée... La France devra de nouveau compter sur la bienveillance des institutions européennes, au risque de fragiliser les réformes de la zone euro.

L'impact de la reprise de la dette de la SNCF n'est toujours pas pris en compte. Le Premier ministre a indiqué le 25 mai dernier que l'État en reprendrait 35 milliards d'euros durant le quinquennat – 25 milliards d'euros en 2020 et 10 milliards d'euros en 2022. Le traitement comptable de l'opération est aujourd'hui incertain, compte tenu de la possibilité que l'entreprise SNCF Réseau soit d'ici là reclassée au sein des administrations publiques par le comptable national. Actuellement, SNCF Réseau ne relève pas du secteur des administrations publiques. L'Insee a toutefois l'intention de réexaminer ce point, compte tenu des baisses de péages prévues et des évolutions de la méthode de calcul des recettes marchandes portées par Eurostat.

Dès lors, soit SNCF Réseau n'est pas reclassée avant la reprise de dette : le déficit serait alors creusé de 25 milliards d'euros en 2020 puis de 10 milliards d'euros en 2022, car la reprise s'analyserait comme une dépense. La dette publique s'alourdirait de 14 milliards d'euros en 2020 et de 10 milliards d'euros supplémentaires en 2022. Soit SNCF Réseau est reclassée avant la reprise de dette : dans ce scénario, toute reprise serait analysée comme une opération purement interne au secteur public et ne pèserait pas sur le déficit public de l'année. En revanche, celui-ci serait chaque année augmenté du besoin de financement de SNCF Réseau, 0,1 point de PIB actuellement. La dette de SNCF Réseau, qui s'élève à 46,6 milliards d'euros en 2017, serait intégralement prise en compte dans le ratio d'endettement public. Le reclassement aboutirait à augmenter la dette publique d'environ 35 milliards d'euros.

L'incertitude sur le traitement comptable aurait déjà pu être levée : il suffisait de recourir à la procédure d'avis *ex ante*. Le Gouvernement aurait obtenu une réponse d'Eurostat dans un délai de deux mois maximum. En tout état de cause, quelle que soit la décision, le taux d'endettement se trouvera significativement augmenté en fin de période. Or la France est déjà, parmi les « grands » pays de la zone euro, celui qui a la dynamique de désendettement la moins ambitieuse sur la période.

L'autre sujet qui fâche est le redressement des comptes publics. Il repose entièrement sur la maîtrise de la dépense publique, dès lors qu'il est prévu de baisser les prélèvements obligatoires. La croissance de la dépense publique serait limitée à 0,4 % en volume sur la période 2018-2022, un rythme deux fois inférieur à celui observé entre 2010 et 2016. Le montant des économies nécessaires pour respecter l'objectif d'évolution de la dépense publique reste évalué à environ 80 milliards d'euros, avec un effort concentré sur les trois derniers exercices du quinquennat.

En lui-même, l'objectif d'évolution de la dépense publique du Gouvernement est approprié. Une récente étude de France Stratégie a montré que tous nos voisins européens ou presque ont connu un épisode d'ajustement structurel des dépenses publiques de même ampleur sur cinq ans. Reste à savoir si l'objectif sera tenu – et comment il le sera. L'identification des économies se fait toujours attendre et l'on peut craindre un dérapage de la dépense – et ce d'autant plus que de nouvelles mesures coûteuses ont été confirmées, comme le service national universel.

Pour l'État, la trajectoire repose sur une norme de dépenses pilotables, un objectif de dépenses totales (ODETE) et un objectif de suppression de 50 000 emplois à l'échelle du quinquennat.

Le respect des normes repose sur des économies issues d'Action publique 2022, dont nous attendons toujours les conclusions, qui devaient être remises en février dernier. Je crains que ce processus ne connaisse le même sort – l'étagère à poussière – que la modernisation de l'action publique ou les revues de dépenses.

En outre, le respect de l'objectif de réduction de 50 000 emplois à l'échelle du quinquennat apparaît difficilement tenable, en dépit de l'annonce récente d'importantes suppressions de postes à Bercy. Il exigerait désormais, compte tenu des créations de postes déjà annoncées pour la police, la justice, la défense, de supprimer 70 000 postes dans les ministères non prioritaires, qui ne représentent pourtant que 300 000 emplois, soit 15 % du total des effectifs de l'État, comme le relève la Cour des comptes.

Pour l'exercice 2019, un projet de loi de finances doit être déposé dans trois mois. Or les pistes d'économies restent très floues. Sont simplement évoquées par la presse la division par deux des contrats aidés, pour une économie de 200 millions d'euros l'an prochain, et la « contemporanéité » des aides au logement, qui rapporterait 1,3 milliard d'euros. La représentation nationale, si elle souhaite des informations, doit lire la presse...

Pour la sphère sociale, la trajectoire fixée paraît difficilement tenable, le Gouvernement ayant confirmé que la future réforme des retraites ne vise pas à faire des économies. En effet, avec une croissance tendancielle des dépenses de retraite de 1,6 % par an en volume et un Ondam à 2,3 % en valeur, contenir la hausse totale des dépenses sociales à 0,5 % en volume supposerait que les autres dépenses sociales baissent chaque année de 2,2 % en volume, ce qui paraît improbable.

Nous n'avons par ailleurs aucune information sur la « rénovation » des relations financières entre l'État et la sécurité sociale : le scénario budgétaire repose pourtant dès 2019 sur un transfert partiel des excédents de la sphère sociale vers l'État, pour un montant encore inconnu. La loi de programmation imposait au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport sur le sujet avant la fin du premier trimestre 2018. On l'attend encore.

Enfin, s'agissant de la sphère locale, la trajectoire repose sur une contractualisation qui n'en est pas une. L'efficacité et la pertinence de cette méthode restent à démontrer. Ainsi que le résume la Cour des comptes, « outre les incertitudes sur l'impact effectif des contrats signés avec les grandes collectivités sur la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, on ne peut exclure que les collectivités territoriales utilisent les marges dégagées par une croissance des dépenses de fonctionnement sensiblement inférieure à celle de leurs recettes pour accroître leurs investissements ou réduire leur fiscalité ».

Dans ces conditions, il est toujours aussi difficile de porter un jugement sur la crédibilité de la trajectoire gouvernementale, laissant craindre un retour de la technique du « rabout » et des dépassements importants en exécution. Il faudra bien que le Gouvernement « sorte du bois » et explique enfin quelle est sa stratégie budgétaire, car le document qu'il nous a transmis est indigent.

M. Vincent Delahaye. – Depuis quelques années, la loi de règlement et le débat d'orientation budgétaire interviennent au même moment dans notre ordre du jour, si bien

qu'ils sont tous deux escamotés ! Il serait bon de les dissocier, comme cela se pratique à l'Assemblée nationale, et d'exercer des pressions sur le Gouvernement afin d'obtenir des informations complémentaires par rapport à celles que nous trouvons dans la presse !

Je suis toujours partisan de la prudence dans les prévisions budgétaires et j'estime que l'on devrait retenir un chiffre correspondant au consensus des économistes minoré de 0,5 point. Sous le quinquennat précédent, on avait annoncé le retour à l'équilibre en cinq ans, puis la situation s'est dégradée continument. Le scénario va-t-il se répéter ? Comme précédemment, on annonce des économies en fin de période, le pire moment pour les faire car elles sont toujours impopulaires. On les fait au début, ou pas du tout !

Les nouvelles dépenses, elles, sont bien identifiées : hôpital, chèque énergie, lutte contre la pauvreté, service national... Je ne crois pas à cette trajectoire !

Quant à SNCF Réseau, qui décide du reclassement ? Si c'est le ministre, il reclassera en administration publique afin que le déficit ne soit pas affecté. Je me doutais que les 8,5 milliards d'euros de la taxe d'habitation seraient financés par le déficit, sinon comment allait-on procéder : en créant une nouvelle taxe ?

On aurait pu s'intéresser de plus près aux postes créés ou supprimés : 12 000 créations sont annoncées pour la défense, la sécurité et dans d'autres secteurs, alors que l'on a besoin de supprimer autant de postes. Bref, le document transmis n'est pas sérieux et sera très vite révisé.

Mme Sylvie Vermeillet. – Une rumeur dit que 20 000 postes seraient supprimés à Bercy. Gérald Darmanin a tweeté que « *même Les Échos écrivent n'importe quoi sans vérifier les informations* » : qu'en est-il ? Lundi, le Président de la République a parlé d'une taxe sur le chiffre d'affaires des géants du numérique : là encore, qu'en est-il exactement ?

M. Éric Bocquet. – La faiblesse de la croissance est en partie liée à celle de l'investissement : cela m'inquiète. On a allégé l'impôt sur les sociétés, supprimé l'impôt sur la fortune, libéré l'argent, mais l'investissement n'est pas au rendez-vous. Le Portugal, on le voit sur les graphiques que nous a communiqués le rapporteur général, se situe très loin devant les autres pays pour le désendettement, grâce à des choix politiques inverses de ceux prônés par Bruxelles. Pas de baisse de la dépense publique, de réformes de structure, de recul de la protection sociale, mais une relance de la demande, une hausse des salaires : et cela donne quelques résultats ! Il serait bon de considérer cet exemple, qui tranche sur le refrain austéritaire de ces dernières années...

M. Claude Raynal. – J'observe, en peu de temps, un changement de ton : dans les prévisions transmises à l'Union européenne, que d'autosatisfaction et de leçons administrées, d'assurance sur les résultats à venir ! Dans le présent document, en revanche, qui est un fourre-tout incompréhensible, on cherche en vain des indications, des perspectives précises. Jamais le document qui nous est transmis annuellement n'a été aussi indigent, dépourvu de toute ligne directrice. La commission des finances devrait réagir, car le Parlement a besoin d'informations plus sérieuses que ces généralités creuses.

Le Gouvernement et le Président de la République s'attribuaient l'amélioration économique extraordinaire aux troisième et quatrième trimestres 2017. Sont-ils également responsables de la chute intervenue au premier trimestre 2018 ? Sommes-nous revenus dans l'ancien monde ? Les affirmations arrogantes ne sont plus de mise. Nous verrons dans le

débat si elles se poursuivent, mais nous devrions protester contre la piètre qualité du document. Nous avons besoin d'informations plus consistantes que celles dont la presse quotidienne se contente.

M. Emmanuel Capus. – Qu'aurions-nous fait à leur place ? Je veux pour ma part modérer mes critiques. Mais je souhaiterais des précisions sur les taxes à faible rendement : comment sont-elles définies ? Lesquelles seraient supprimées ? Quels sont par ailleurs les ministères prioritaires, exclus des efforts demandés aux autres ? Enfin, a-t-on une idée exacte de l'utilisation des excédents sociaux ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – *La Correspondance économique* nous fournit une indication précieuse sur les mesures d'économies : le Gouvernement envisage de supprimer sa participation financière à la majoration légale des rentes viagères pour les bénéficiaires ayant signé des contrats de retraite privée de capitalisation dans l'immédiat après-guerre. Est-ce là sa mesure phare ? Peut-être suis-je partisan, mais notre collègue Joël Giraud déplore également l'absence d'éléments précis pour étayer les mesures de maîtrise des dépenses...

Le document qui nous a été transmis ne s'accompagne pas du « tiré à part » détaillant les crédits et les schémas d'emplois des ministères. La commission des finances de l'Assemblée nationale a examiné le débat d'orientation sans disposer de ces données ! Nous pouvons protester.

M. Claude Raynal. – Il faut écrire au Premier ministre.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Nous envoyons systématiquement des questionnaires, nos administrateurs multiplient les appels aux cabinets, mais si nous n'obtenons pas de réponse, que pouvons-nous faire ? Malgré tous les discours sur les droits du Parlement, celui-ci reste soumis au bon vouloir de l'exécutif. Le président Vincent Éblé et moi, dans le cadre de la révision constitutionnelle, proposons un temps plus fort au printemps, consacré aux perspectives des finances publiques et à la loi de règlement, si la clôture des comptes publics intervient plus tôt ; puis, en juillet, seraient examinées les mesures en prélèvements obligatoires de l'année ; puis la loi de finances à l'automne, recentrée sur les dépenses.

S'agissant des annonces contradictoires concernant des suppressions de postes à Bercy, la réponse devrait figurer dans le « tiré à part »... que nous n'avons pas.

Certains pays européens, dont la France, portent effectivement un projet de taxe de 3 % sur le chiffre d'affaires de certaines entreprises du secteur numérique – celles dont le chiffre d'affaires mondial dépasse 750 millions d'euros et les recettes liées à certaines activités numériques en Europe 50 millions d'euros. Mais l'accueil est plus que modéré chez nos voisins allemands et d'autres parmi nos partenaires ne veulent rien savoir d'une telle taxation. La règle de l'unanimité s'imposant en matière fiscale, le projet est pour l'instant incantatoire.

Je partage les inquiétudes d'Éric Bocquet quant aux investissements.

Je confirme que le document est indigent. Avoir des indications sur les crédits et les emplois serait un minimum pour un débat préfigurant l'examen du projet de loi de finances.

Je ne pense pas qu'il existe une définition des taxes à faible rendement. Le débat n'est pas nouveau. Nous proposons régulièrement de supprimer certaines de ces taxes – par exemple, celles qui portent sur des pratiques interdites comme les « *credit default swap* » (CDS) – et, chaque fois, c'est un drame ! Parfois, les recettes sont nulles ou inférieures au coût de recouvrement de la taxe.

S'agissant des effectifs, si l'on neutralise les ministères dont les effectifs augmentent – justice, police, défense – et les ministères « neutres » – l'éducation nationale –, l'effort de réduction de 70 000 postes risque de peser lourdement sur les autres ministères puisqu'ils ont des effectifs plus faibles. Bercy, en particulier, pourrait être visé.

Enfin, le transfert mentionné, consistant à alimenter le budget général par des excédents sociaux, est effectivement inédit.

M. Jacques Genest. – Hier, M. Christophe Castaner a atteint le niveau maximum d'incompétence d'un ministre. Répondant à une question d'actualité, il a confondu la taxe sur les pylônes électriques, perçue par les communes, et la taxe sur la consommation finale d'électricité, qui finance les travaux d'électrification. C'est inadmissible !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pour répondre à votre précédente question, des gains de productivité peuvent être réalisés à Bercy. Pour autant, il faut maintenir une présence humaine et un niveau minimal d'assistance, par exemple pour répondre aux appels téléphoniques sur le prélèvement de l'impôt à la source. Certains contribuables, notamment ceux qui n'ont pas accès à internet, en ont besoin.

La commission donne acte de sa communication à M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Contrôle budgétaire – Ambitions de l'Union européenne et de la France pour le prochain cadre financier pluriannuel - Communication

M. Patrice Joly, rapporteur spécial « Affaires européennes ». – Dans le contexte actuel de désordre mondial, avec une guerre commerciale qui s'aiguise, la multiplication des conflits et l'importance des flux migratoires, l'Europe doit assurer sa protection et sa sécurité. Les peuples européens sont désabusés, désorientés, parfois désespérés. Le sentiment d'abandon qu'ils éprouvent se traduit, sur le plan politique, par la montée des populismes, le Brexit ou la conduite, par certains États, de stratégies individuelles. Les risques sont donc devant nous.

Le cadre financier pluriannuel doit traduire des orientations politiques fortes. Or, mis à part le discours du Président de la République, adressé à nos partenaires européens, les traductions politiques sont inexistantes au plan national. Cela ne facilite pas la compréhension, le partage et l'acceptation, par les peuples – notamment le nôtre –, des politiques européennes.

Depuis le début de l'année, j'ai mené un cycle d'auditions visant à appréhender les enjeux relatifs au budget européen et à en mesurer les conséquences sur la contribution de notre pays à ce budget. Si les négociations relatives au prochain cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027 ont constitué le fil rouge de mes travaux de contrôle, ce prisme m'a aussi permis de questionner les ambitions politiques de l'Union européenne, ainsi que le

rôle et la capacité de la France à peser dans les négociations. J'ai participé à deux groupes de travail : le premier, avec Jean-François Rapin, était dédié au cadre financier pluriannuel et le second, avec Bernard Delcros, traitait de l'avenir de la politique de cohésion et qui a abouti à l'adoption d'une résolution européenne par le Sénat le 2 juillet dernier.

S'agissant du bilan de l'actuel cadre financier pluriannuel, du fait de la longueur des négociations et d'une mise en œuvre tardive, un très fort retard est enregistré dans l'exécution de ce cadre. L'enveloppe de 959 milliards d'euros en crédits d'engagements et 908 milliards d'euros en crédits de paiement a fait l'objet d'une révision en 2016. Elle s'est traduite par une augmentation des crédits destinés à financer la gestion des flux migratoires – 3,9 milliards d'euros – et les mesures relatives à l'emploi et la croissance – 2,1 milliards d'euros.

Le principal écueil réside dans les retards significatifs en matière de décaissement des crédits européens, notamment pour la politique de cohésion.

Les raisons de ces retards sont assez confuses. Certes, l'une d'elles est la mise en œuvre tardive du cadre financier, mais la désignation des autorités de gestion nationales a pris également plus de temps qu'au cours du cadre financier pluriannuel précédent. En octobre 2017, la Commission européenne était toujours en attente de la désignation des autorités de gestion de 62 programmes, soit 11 % de l'ensemble d'entre eux. En France notamment, ce retard est imputable au processus de réorganisation institutionnelle locale. S'y ajoutent des dysfonctionnements importants des systèmes informatiques, avec le fameux logiciel Osiris, et le manque de ressources humaines compétentes pour assurer l'ingénierie de ces financements.

La politique agricole commune est concernée par la sous-consommation des crédits. Le programme « Leader », visant à soutenir les projets de développement rural portés par les groupes d'action locale, les GAL, l'illustre parfaitement pour les crédits du deuxième pilier : d'après le président de Leader France que j'ai auditionné, à la fin de 2017, 4,5 % des crédits avaient été engagés et 1 % effectivement consommés en France. Ces retards affectent visiblement toute l'Union européenne. La préoccupation vaut aussi pour les crédits du premier pilier, comme nous l'a signalé la Fédération européenne des syndicats agricoles, la Copa-Cogeca, rencontrée à Bruxelles.

Le retard dans la mise en œuvre s'est traduit par une sous-exécution du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, qui a atteint 2,3 milliards d'euros pour l'exercice 2017. En revanche, nous devrions observer une accélération de la consommation des crédits durant la deuxième période de la programmation, avec, notamment, un accroissement du prélèvement de 17 % pour l'année 2019.

Le montant du prélèvement sur recettes étant intégré à l'estimation du déficit français, il faut améliorer les prévisions d'exécution du budget de l'Union européenne. Les membres de la Commission que j'ai rencontrés à Bruxelles m'ont indiqué qu'un dialogue se nouait entre les administrations nationales et européennes sur ce sujet, mais à ce jour, aucune piste d'amélioration n'est évoquée. En revanche, j'ai eu connaissance du fait que l'hypothèse d'inflation retenue depuis le début de la programmation, de l'ordre de 2 % par an, était supérieure à l'évolution tendancielle observée. Ce n'est pas satisfaisant !

S'agissant du cadre financier pluriannuel à venir, l'hypothèse retenue est celle d'une augmentation des crédits, portant la contribution des États à 1,114 % du revenu national

brut. L'augmentation est sensible, mais, avec l'intégration du Fonds européen de développement, ce niveau est ramené en réalité à 1,08 %.

Cet écart illustre bien les difficultés de comparaison des données entre les deux cadres financiers pluriannuels : 27 ou 28 États membres, ancienne ou future maquette budgétaire, euros courants ou euros constants, etc. Le rapporteur général a d'ailleurs interpellé la ministre en charge des affaires européennes, Nathalie Loiseau, sur ce sujet, à l'occasion du dernier débat préalable au Conseil européen qui s'est tenu le 26 juin dernier dans notre hémicycle. Cette absence de transparence et de fiabilité des données nuit à une appréhension correcte des crédits disponibles, mais aussi, d'après les représentants du Parlement européen et du Comité des régions, à la bonne tenue d'un débat démocratique.

Compte tenu des difficultés recensées pour l'actuel cadre financier pluriannuel, la Commission a prévu d'activer deux leviers. D'une part, elle envisage que les grandes orientations puissent être arrêtées avant les élections européennes, afin d'éviter les retards, mais cela pose des problèmes sur le plan de la démocratie. D'autre part, elle propose des mesures de simplification dans la mise en œuvre des fonds structurels, telles que l'allègement des contrôles ou une plus grande fongibilité entre les fonds.

La Commission a souhaité donner une priorité à certains sujets : l'innovation, la recherche, l'emploi, la jeunesse, la défense, la protection des frontières et la sécurité. Dans un contexte de diminution nette des ressources liée au Brexit, des arbitrages doivent être réalisés. Ils porteraient principalement sur la politique agricole commune et sur la politique de cohésion. Par ailleurs, je n'ai pas été complètement convaincu par les éléments qui nous ont été fournis lors des auditions pour justifier le niveau de crédits des politiques prioritaires. Pour l'agence Frontex, par exemple, il est prévu de porter les effectifs à 10 000 agents opérationnels alors que la France n'en demandait que 5 000. Cette hausse n'a pas été justifiée.

Les deux politiques affectées par la contraction de leurs recettes et l'augmentation de certaines de leurs dépenses – la PAC et la politique de cohésion – concernent tout particulièrement notre pays. Les crédits de la PAC devraient subir une réduction de l'ordre de 5 % à 12 % à l'échéance de 2027. Or cette politique, quoi qu'on en pense, bénéficie aussi aux territoires non métropolitains. Alors que le fonds de cohésion devrait être réduit de 45 %, bénéficiant principalement aux États membres d'Europe centrale, la France ne devrait subir qu'une baisse de 5,4 % de ses crédits au titre de la politique de cohésion. Le Feader devrait diminuer de 13 %. Si l'on ajoute à cela la progression des cofinancements, cela laisse présager des difficultés pour les territoires les plus fragiles, dont les capacités en matière de finances et d'ingénierie sont plus faibles.

Si nous pouvons partager la perspective d'un conditionnement de l'obtention des aides au respect de l'État de droit, sa mise en œuvre risque d'être relativement complexe. Comment évaluer le non-respect de l'État de droit ? Quelle graduation des sanctions ? La proposition reste à préciser.

Sur le volet « ressources », le Brexit, au-delà de la perte de financements qu'il représente, doit permettre de revoir la question des rabais. La Commission envisage une remise en cause de ces rabais à l'horizon de 2025 ; ce serait bien qu'ils disparaissent plus rapidement. Par ailleurs, certaines propositions sont sur la table, mais nous savons leur mise en œuvre compliquée. L'opposition formelle de certains de nos partenaires et la règle de l'unanimité risquent de rendre très difficile la mise en œuvre du projet de taxation des GAFAs, et plus généralement de l'assiette commune consolidée de l'impôt sur les sociétés (ACCIS),

une fiscalité pourtant indispensable et légitime. Je pense aussi à la taxation sur les produits plastiques ou les échanges de quotas de carbone. Si l'on reste confiant à Bruxelles, nous sommes circonspects, au plan national, sur la réussite de cette fiscalité européenne, qui risque, en plus, de peser sur le consommateur final.

S'agissant, enfin, de la place de la France dans les négociations actuelles et à venir, les auditions des différents services de l'État intervenant sur le sujet ont confirmé l'existence d'une coordination interministérielle, même si certains flous demeurent parfois. Nous avons eu le sentiment qu'il y avait, dans les négociations, un discours de la France qui est à Bruxelles et un discours de la France qui est à Paris, notamment au sujet de la PAC. Mais certaines évolutions ont pu l'expliquer : en 2016, la France est devenue contributrice nette au titre du premier pilier ; elle est redevenue bénéficiaire nette dès 2017. Comme nombre de territoires se désespéraient, le ministre de l'agriculture s'est alors engagé en faveur de la PAC, représentant 62 milliards d'euros pour notre pays sur la période 2021-2027. Une vingtaine d'États, qui entendaient se désengager de cette politique, sont aujourd'hui prêts, eux aussi, à en sanctuariser les crédits, et ont participé au mémorandum initié par la France en mai dernier.

Certaines défaillances ont conduit la France à reverser 721 millions d'euros au titre des refus d'apurement pour les aides agricoles en 2017. Ceci est symptomatique des difficultés rencontrées dans la gestion des financements européens, même si, à Bruxelles, on fait état d'une amélioration des procédures, notamment grâce à l'amélioration du registre parcellaire.

M. Bernard Delcros. – Les retards sont très préjudiciables sur le terrain. Dans certains territoires, on peut tout juste engager les crédits au titre du programme Leader. La Commission annonce certaines mesures de simplification. Sont-elles de nature à améliorer la mise en œuvre sur le terrain ? La fiabilité des chiffres est une vraie problématique : a-t-on des éléments plus précis sur ce sujet ? Alors que le budget européen est en progression, on observe une baisse considérable des crédits bénéficiant aux territoires ruraux. Croyez-vous possible d'obtenir un redéploiement dans le cadre des négociations en cours ? Par ailleurs, il faudra être très ferme sur la question des périmètres et bien s'appuyer sur les anciennes régions, sans quoi les territoires les plus fragiles des grandes régions risquent d'être extrêmement pénalisés. Ils le seront déjà par le fait de la multiplication des cofinancements ; ils ne doivent pas l'être du fait des nouvelles régions. Je rejoins vos observations quant aux délais : il n'est ni souhaitable ni nécessaire de se précipiter pour finaliser le dossier avant les prochaines élections européennes.

M. Marc Laménie. – Le montage des dossiers d'obtention des aides européennes est très complexe, pour les entreprises comme pour les collectivités locales. Vers qui se tourner ? Les préfetures, dont les effectifs sont en baisse ? Les nouveaux conseils régionaux ?

M. Patrice Joly, rapporteur spécial. – Certaines mesures de simplification consisteront en un allègement des procédures de transmission des documents ou de contrôle.

Je ne peux que vous confirmer les difficultés en matière de fiabilité des chiffres et de croisement des données.

Je partage complètement le constat de Bernard Delcros : les territoires ruraux peinent à entrer dans le radar des politiques publiques européennes, d'ailleurs au niveau tant

européen que national. C'est une vraie difficulté, au regard de la transition qui s'impose à l'agriculture, mais aussi, de manière plus globale, à ces territoires ruraux. Les dernières interventions du Gouvernement suggèrent une réelle détermination pour obtenir des moyens supplémentaires au cours des négociations à venir. Toutefois, rien n'est gagné : il est compliqué d'arriver à « 0 % », c'est-à-dire à maintenir le niveau actuel des financements, quand on démarre une négociation à « - 5 % » !

Pour les régions, il faudra veiller à distinguer le périmètre de l'autorité de gestion et les espaces bénéficiaires des fonds européens. Les nouvelles régions sont bien les autorités de gestion pour le prochain cadre financier pluriannuel, mais le périmètre des anciennes régions est celui qui a permis d'établir les taux de cofinancement européen pour la prochaine programmation.

Quels seront les résultats des prochaines élections européennes dans le contexte actuel ? Nous n'en savons rien ! C'est pourquoi la Commission souhaite que certaines orientations puissent être arrêtées avant cette échéance. Pour autant, cela risque de conduire les peuples européens à se détourner encore plus de ces élections !

La question des moyens humains comprend deux volets. Il y a les moyens humains des autorités de gestion, qui, à l'échelle régionale, peinent à se mettre en place depuis le transfert de la gestion des fonds européens des préfetures aux conseils régionaux, à s'organiser et, parfois, à recruter, et les moyens humains nécessaires à la conception des dossiers, une problématique qui concerne les territoires.

La commission donne acte de sa communication à M. Patrice Joly, rapporteur spécial, et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Contrôle budgétaire – Disponibilité des hélicoptères du ministère des armées - Communication

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. – Alors que la dépense consacrée à la maintenance des hélicoptères des armées a crû de plus de 50 % entre 2009 et 2017, seul un aéronef sur trois est en mesure de décoller. En 2017, sur un parc total comprenant 467 hélicoptères, 300 aéronefs étaient ainsi immobilisés, au sein des forces ou chez les industriels.

Ce constat, qui peut sembler de prime abord inacceptable, doit être nuancé. Un hélicoptère de l'armée n'est pas seulement un moyen de transport ; il embarque de nombreux équipements complexes, comme des armements, des instruments de détection ou de communication. Si cette indisponibilité peut se traduire par des ruptures temporaires de capacité, nécessitant l'annulation provisoire ou le report de certaines opérations, ou par une insuffisante préparation opérationnelle, au détriment notamment des jeunes équipages, elle ne remet pas en cause la capacité de nos armées à tenir la majorité de leurs engagements au quotidien. Pour autant, la disponibilité actuelle ne permettrait de satisfaire que la moitié des scénarios les plus dimensionnants des contrats opérationnels. Cette situation n'est pas sans conséquence sur les personnels de maintenance, tenus de travailler à flux tendu. Il y a là un enjeu en matière de fidélisation, la concurrence du secteur privé sur ce type de métiers étant importante.

Il existe en outre une indisponibilité que je qualifierai de « structurelle ».

Elle est liée, d'une part, à l'immobilisation des aéronefs du fait d'opérations de maintenance qui, compte tenu de la forte activité opérationnelle, sont plus fréquentes et plus lourdes ; d'autre part, à l'hétérogénéité du parc, comprenant une douzaine de flottes déclinées en 18 micro-flottes. Si une certaine diversité peut se justifier, au regard des missions assurées ou de l'impossibilité de s'en tenir à une seule génération d'hélicoptères, elle est source de complexité pour le maintien en condition opérationnelle (MCO).

En revanche, il semble possible et souhaitable d'agir sur certains facteurs d'indisponibilité.

Au niveau du soutien opérationnel, c'est-à-dire des interventions de maintenance réalisées par les forces elles-mêmes, une amélioration de l'efficacité de la chaîne logistique doit être recherchée. La maintenance aéronautique s'appuie sur près d'une centaine de systèmes d'information, qui ne communiquent pas nécessairement entre eux. Cette situation est source d'inefficacité et de perte de temps pour les équipes de maintenance qui, occupées à des tâches de saisie, ne peuvent se concentrer sur leur cœur de métier.

Un projet de système d'information unique a bien été lancé, mais il a été abandonné en 2016, avant de renaître sous une nouvelle forme. Dans le meilleur des cas, ce projet, baptisé « Brasidas », ne devrait pas aboutir avant 2021 ou 2022.

Je souhaiterais également évoquer la question de la navigabilité. Au cours des auditions et des déplacements que j'ai effectués, celle-ci m'a été présentée comme une nécessité ayant permis de renforcer la sécurité des vols.

Il n'en demeure pas moins que certaines règles, interprétations ou pratiques semblent inadaptées ou excessives. Par exemple, le tractage d'un aéronef sur une courte distance, acte anodin de prime abord, doit être retracé dans la documentation de l'aéronef concerné.

D'une manière générale, les exigences en matière de traçabilité, qui m'ont souvent été présentées comme excessives et se traduisant par une perte de temps et un découragement des personnels chargés de la maintenance, me paraissent pouvoir être allégées, sans remettre fondamentalement en cause la sécurité des vols.

Des marges de progression existent donc au niveau des interventions réalisées par les armées elles-mêmes. C'est également le cas pour le niveau de soutien industriel, où des faiblesses ont été et sont toujours constatées. Dans certains cas, la responsabilité peut échapper aux industriels, par exemple, lorsque des appareils sont en attente de pièces de rechange. Dans le système actuel, l'État assure la gestion des stocks de rechanges pour la plupart de ses aéronefs. L'industriel, qui peut par ailleurs fabriquer ces pièces, n'est donc pas toujours en mesure d'intervenir sur un appareil en maintenance chez lui, faute d'un stock « État » suffisant.

Par ailleurs, l'État a accepté la livraison d'aéronefs qui n'étaient pas au standard terminal, à l'image du Caïman Marine, nécessitant ensuite un passage en chantier de « rétrofit », c'est-à-dire d'adaptation capacitaire. La fin de certains chantiers d'adaptation capacitaire ou de rénovation à mi-vie, qui concerne notamment les Caracal et les Cougar, devrait tout de même permettre une amélioration du taux de disponibilité des flottes.

Dans d'autres cas, la responsabilité des industriels a été directement mise en cause lors des auditions et des déplacements. Ainsi, il arrive que la qualité de certaines prestations soit jugée insuffisante par les forces, nécessitant une intervention de leurs équipes de maintenance en sortie de chantier. Les industriels ont également pu s'engager sur des délais non réalistes, les délais contractuels peuvent aussi, tout simplement, être dépassés.

Certaines demandes de modifications émanant de l'industriel, dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler le « service bulletin », se révèlent inadaptées. J'ai pu constater que des hélicoptères Puma étaient cloués au sol par la faute d'une simple vis, dont les quantités étaient insuffisantes, et d'un pas de vis incompatible. S'il est difficile de savoir qui porte la responsabilité de cette situation, l'industriel indiquant avoir dû répondre à une situation d'urgence, les forces estimant de leur côté que la solution proposée n'est pas satisfaisante, il n'en demeure pas moins que des appareils sont immobilisés pour une vis.

Les faiblesses que je viens de présenter sont accentuées en raison de l'éclatement du paysage contractuel.

Au-delà de la dilution des responsabilités qui en résulte, cette situation se traduit aussi par un manque de coordination. Le moindre « désalignement » des interventions multiplie les temps d'immobilisation, ce qui a un impact direct sur le niveau d'indisponibilité.

En 2014, du fait des conditions d'utilisation particulièrement éprouvantes pour les aéronefs déployés dans le cadre de l'opération Barkhane, un plan d'actions hélicoptères a été lancé en juillet, fixant des objectifs en termes de disponibilité et d'évolution de l'activité aéronautique. Ce plan a permis quelques avancées. Sur la bande sahélo-saharienne, le taux de disponibilité des hélicoptères est ainsi passé de 60 % à 75 %.

Les industriels ont contribué à cet effort. Les délais de chantier ont diminué de 15 % s'agissant du Cougar, de 36 % s'agissant du Caracal et de 38 % s'agissant du Caïman.

Néanmoins, le plan d'actions hélicoptères s'est concentré sur les aéronefs de l'armée de terre et sur la disponibilité en opération. Face à des taux de disponibilité toujours faibles, la ministre a lancé un plan de modernisation du MCO aéronautique en décembre 2017, sur la base d'un rapport remis par l'ingénieur général de l'armement Christian Chabbert.

Ce nouveau plan, qui concerne l'ensemble du milieu aéronautique et non uniquement les hélicoptères, repose sur deux piliers.

Premier pilier : une réforme de la gouvernance du MCO aéronautique, avec la mise en place d'une direction de la maintenance aéronautique (DMAé), placée non plus sous l'autorité du chef d'état-major de l'armée de l'air, mais du chef d'état-major des armées. Si je m'interroge sur l'urgence de cette réforme, une simple évolution des structures existantes ayant pu s'avérer suffisante, je souhaite que celle-ci puisse constituer un « électrochoc » salutaire.

Second pilier : une évolution des relations contractuelles avec les industriels, *via* le développement de schémas « verticalisés ». L'idée est de simplifier le paysage contractuel, en confiant à un maître d'œuvre principal la responsabilité de la chaîne logistique, de la chaîne technique et de la chaîne de maintenance.

Si ce plan traduit une prise de conscience par le ministère de la gravité de la situation, il est cependant nécessaire d'aller plus loin. C'est pourquoi je formule quatorze propositions, qui s'articulent autour de trois axes principaux.

Premier axe : améliorer le pilotage financier du MCO, au travers, notamment, de la mise en place d'une comptabilité analytique devant aboutir à une comptabilité générale permettant de retracer les valeurs d'exploitation.

Deuxième axe : renforcer l'efficacité du soutien opérationnel, *via* le développement de l'interfaçage des systèmes d'information logistiques, la mise en place de « guichets » de pièces de rechange sur bases, dont la responsabilité serait directement confiée aux industriels, l'accélération du programme « Hélicoptère interarmées léger », le fameux HIL, ou encore l'adaptation des règles de navigabilité.

Troisième et dernier axe : faire évoluer les relations contractuelles avec l'industrie. Le pragmatisme doit prévaloir : conservons les relations contractuelles existantes lorsque celles-ci enregistrent de bons résultats. Dans une logique de coordination des interventions, il serait également souhaitable de mettre en place des plateaux techniques colocalisés, rassemblant personnels des forces et industriels.

J'appelle en outre à conserver un acteur industriel étatique, à savoir le service industriel de l'aéronautique, SIAé, qui constitue un élément de garantie de notre souveraineté nationale, et à lui donner les moyens d'exercer son activité dans de bonnes conditions.

Mes chers collègues, l'indisponibilité des hélicoptères des armées n'est donc pas inéluctable. J'ai pu mesurer combien le ministère, les forces et les industriels avaient à cœur d'améliorer la situation.

Pour autant, il semble difficile de réduire significativement l'indisponibilité « structurelle » sans consentir des investissements très lourds, visant à rajeunir le parc, à en augmenter le format et à homogénéiser les flottes. Cela nous renvoie à la loi de programmation militaire, la LPM, dont les ambitions concernant la composante « hélicoptères » paraissent limitées. Ainsi, les conséquences du maintien de flottes vieillissantes, à l'image des Puma, ne sont qu'imparfaitement prises en compte. De même, la LPM ne mentionne pas la commande de NH90 permettant de compenser le retrait des derniers Puma. Surtout, la livraison des premiers HIL a été reportée à 2028.

L'effort en faveur des hélicoptères sera par conséquent, pour l'essentiel, indirect, *via* l'augmentation des crédits consacrés à l'entretien programmé de l'ensemble des matériels, de l'ordre d'un milliard d'euros en plus par an par rapport à la précédente programmation. Il conviendra d'être vigilant sur l'exécution de la LPM.

M. Thierry Carcenac. – Je vous remercie de votre éclairage sur un sujet qui peut paraître ardu pour un novice comme moi. Quelle est la durée de vie d'un hélicoptère ? Celui-ci peut-il véritablement être rénové ? Est-il envisageable d'adapter le volume des commandes en tenant compte, dans le cadre d'une vision élargie, des besoins de la gendarmerie et des douanes ?

M. Marc Laménie. – L'état des lieux dressé par le rapporteur spécial est particulièrement inquiétant, au regard du fort taux d'immobilisation de ces matériels pour des

défauts d'entretien souvent mineurs. Au sein du ministère, quel est le service chargé de piloter cette maintenance ?

Je partage le souhait qui vient d'être exprimé de tenir compte des besoins de la gendarmerie et des douanes pour leur assurer un équipement digne de ce nom et, surtout, opérationnel. Quel est le nombre d'hélicoptères commandé chaque année pour le compte du ministère des armées ?

M. Charles Guené. – Pour avoir servi dans l'armée de l'air voilà très longtemps et pour une période relativement courte, je tiens à mon tour à nuancer l'ampleur de l'indisponibilité des matériels. Il s'agit de prendre le moins de risques possible. Je souhaiterais savoir si l'annulation par la Pologne d'une commande d'hélicoptères affectera le rythme de modernisation ou de renouvellement de notre flotte.

M. Bernard Lalande. – Parmi les deux tiers d'hélicoptères immobilisés, y a-t-il des stocks « morts », que l'on conserve tout en sachant très bien qu'ils ne seront jamais réparés ? Les problèmes de maintenance qui ont été identifiés ont-ils pu mettre en danger la vie de nos soldats ?

M. Dominique de Legge, rapporteur spécial. – S'agissant de la durée de vie des hélicoptères, je précise que l'Alouette III a quarante-cinq ans, le Puma, quarante-trois ans. Je dirais que nos hélicoptères vivent beaucoup plus vieux que l'espérance de vie qui leur avait été donnée à la naissance.

Un hélicoptère, c'est une structure de base relativement simple, mais équipée d'instruments modernes n'ayant plus rien à voir avec ceux d'origine. D'où un certain nombre de difficultés tenant à la compatibilité de ces nouveaux équipements avec une structure de base ancienne. Cela explique d'ailleurs en partie le fort taux d'indisponibilité, dans la mesure où le temps d'adaptation, ou « rétrofit », pour employer le terme utilisé par les militaires, se révèle beaucoup plus long que prévu.

Il est, bien sûr, possible de mutualiser. J'ai indiqué que le parc comprenait une douzaine de flottes déclinées en dix-huit micro-flottes. C'est l'un des enjeux de l'hélicoptère interarmées léger, qui doit être le plus polyvalent possible. Je peux attester que le ministère est tout à fait conscient de la nécessité de régler ce problème d'hétérogénéité.

En tout état de cause, nos hélicoptères ne souffrent pas d'un défaut d'entretien, bien au contraire, il y a peut-être même un trop-plein d'entretien. Il n'y a pas, à proprement parler, de stocks « morts », les appareils définitivement indisponibles étant retirés du parc.

Souvent, le temps d'intervention est beaucoup plus long que prévu, faute notamment d'une coordination suffisante entre les différentes interventions. Pour ce qui est du calendrier des livraisons, je vous renvoie à mon rapport qui présente les prévisions de commandes et de livraisons.

L'annulation par la Pologne de sa commande d'hélicoptères renvoie à un sujet au cœur de la LPM. Nous avons eu un cas similaire dans le cadre de la précédente LPM dont l'équilibre reposait sur le succès à l'export du Rafale.

Plus largement, si nos partenaires européens persistent à penser que l'avenir de leur sécurité passe par l'OTAN et achètent donc du matériel américain, le coût de fabrication

de nos propres hélicoptères sera de plus en plus élevé. Nous avons donc intérêt à engager une coopération à l'échelon européen, comme le fait Florence Parly avec l'Allemagne.

Ne l'oublions pas, la France a une politique très particulière par rapport aux autres pays européens. Nous sommes les seuls à avoir une armée de projection. Nos règles d'engagement diffèrent de celles de l'Allemagne. Christian Cambon aime rappeler que la chancellerie allemande ne peut pas faire tirer une cartouche sans l'accord préalable du Parlement.

Je terminerai en indiquant qu'il ne m'a jamais été indiqué que nos militaires seraient conduits à utiliser des hélicoptères susceptibles de mettre leur vie en danger. Les missions sont adaptées aux moyens disponibles.

La commission donne acte au rapporteur spécial de sa communication et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Contrôle budgétaire - Maisons de l'emploi – Communication

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial. – Je concentrerai mon intervention sur les principaux constats qui figurent dans notre rapport, avant de laisser ma collègue corapporteuse, Sophie Taillé-Polian, vous présenter nos recommandations.

L'initiative de ce contrôle part d'une interrogation : comment expliquer l'écart entre le regard positif porté par les élus locaux sur les maisons de l'emploi, qui s'est traduit par le dépôt de nombreux amendements tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat à l'occasion de l'examen des projets de loi de finances, et la méconnaissance de ces structures par le grand public, voire par l'État, lequel prévoit de se retirer de leur financement dès l'année prochaine ?

Nous avons donc souhaité nous forger notre propre opinion, en établissant un bilan de leur action. Quatre constats s'imposent.

Premier constat : le champ d'intervention des maisons de l'emploi a énormément évolué au cours du temps.

Ces structures ont été créées par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, avec l'objectif, notamment, d'accueillir et d'orienter les demandeurs d'emploi. Cette fonction a perdu de son intérêt lors de la fusion de l'ANPE et des Assedic, qui a abouti à la création de Pôle emploi en 2008. Depuis lors, l'État n'a cessé de s'interroger sur la place des maisons de l'emploi au sein du service public de l'emploi. Leur champ d'intervention s'est ainsi considérablement réduit, le nombre d'axes ouvrant droit à un financement étatique passant de quatre en 2009 à deux en 2013.

Deuxième constat : depuis cette date, le champ de compétence des maisons de l'emploi semble néanmoins clarifié et accepté par les autres acteurs du service public de l'emploi, qui ont unanimement salué l'action de ces structures. Celle-ci se décline autour d'un triptyque : fédérer, anticiper et innover.

Premier axe d'action : fédérer. Il s'agit du plus petit commun dénominateur des maisons de l'emploi. Ces dernières jouent un rôle d'« ensemblier » des différents intervenants en matière de politique de l'emploi. La coordination s'effectue non seulement au niveau de la

gouvernance, qui réunit au minimum l'État, les collectivités territoriales et Pôle emploi, mais aussi dans le cadre de la mise en œuvre d'actions partenariales.

Deuxième axe d'action : anticiper. La gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences territoriale, la GPECT, est ainsi devenue le cœur de métier des maisons de l'emploi.

Troisième axe d'action : innover. Les maisons de l'emploi ont développé une expertise en ingénierie de projets. Elles sont également des acteurs incontournables en matière de promotion des clauses sociales, qui permettent d'insérer, au sein des marchés publics, des obligations en matière de développement social ou environnemental. Ces clauses rencontrent un succès croissant, le nombre de bénéficiaires ayant crû de plus de 50 % entre 2013 et 2016.

Le troisième constat que nous avons pu dresser, c'est que le suivi par l'État de l'activité et des moyens des maisons de l'emploi au niveau agrégé est succinct.

Si un contrôle d'intensité variable est exercé par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, les Direccte, dans le cadre du conventionnement liant ces structures à l'État, en revanche, au niveau national, les seules données dont nous disposons sont celles qui sont produites par l'Alliance villes emploi.

Les informations présentées dans ces « consolidations » réalisées à partir de réponses à des questionnaires sont utiles, mais nécessairement imparfaites, puisque déclaratives, non exhaustives et non annuelles. En 2016, une grille d'évaluation nationale, sur laquelle s'est appuyée la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) pour la répartition des financements de l'État en 2017 et 2018, a, certes, été établie, mais celle-ci n'a été actualisée qu'à la marge en 2017.

Le quatrième et dernier constat à souligner tient au fait que les maisons de l'emploi souffrent d'une absence de visibilité sur leur financement. Entre 2009 et 2018, les crédits du budget de l'État consacrés aux maisons de l'emploi sont passés de 75 millions à 12 millions d'euros, soit une diminution de près de 87 %. Si la diminution progressive de la part de l'État dans le financement des maisons de l'emploi, entamée par la précédente majorité, a été annoncée dès 2013, l'ampleur de la baisse annuelle n'est connue qu'au moment du dépôt du projet de loi de finances. Cette incertitude, conjuguée à des modalités de financement reposant de plus en plus sur des appels à projets, nuit à la visibilité dont ont besoin ces structures pour lancer des actions de moyen-long terme.

Mes chers collègues, au terme de nos travaux, nous dressons donc un bilan globalement positif de l'action des maisons de l'emploi, constat, semble-t-il, partagé par l'ensemble des personnes que nous avons entendues. C'est pourquoi il n'est pas injustifié d'envisager le maintien d'un financement de ces structures.

Sophie Taillé-Polian et moi-même avons cependant un désaccord sur le montant qui doit leur être alloué. Je considère, pour ma part, que la participation financière de l'État pourrait être modulée en fonction du nombre et des performances de ces structures, tout en prenant en compte la nécessité de maîtriser la dépense publique, quand Sophie Taillé-Polian demande le maintien des crédits à leur niveau actuel.

C'est là notre seul point de divergence sur les maisons de l'emploi.

Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale. – Il me revient de vous présenter nos recommandations. Notre rapport en comprend huit, qui s'appuient sur trois axes.

Premier axe : assurer la pérennité des maisons de l'emploi.

Comme vient de l'indiquer Emmanuel Capus, nous appelons tout d'abord au maintien d'un financement étatique en faveur de ces structures. La décision du Gouvernement de se retirer totalement du financement des maisons de l'emploi à partir de 2019 serait triplement préjudiciable : outre les difficultés financières auxquelles seraient confrontées un nombre croissant de maisons de l'emploi, ce retrait aggraverait les inégalités territoriales, seules les collectivités territoriales les plus « riches » étant en mesure de maintenir de telles structures sur leur territoire. Par ailleurs, cela affaiblirait le poids de l'État dans leur gouvernance et, donc, sa capacité à influencer sur les décisions prises.

Pour ma part, je souhaite que les crédits consacrés aux maisons de l'emploi soient maintenus à leur niveau de 2018, soit 12 millions d'euros. Cela me semble l'étiage minimal, au regard de la diminution d'ores et déjà observée au cours des dernières années.

Si le Gouvernement revenait sur sa décision, il serait nécessaire de mettre en place une convention triennale définissant une trajectoire d'évolution de la participation financière de l'État. Celle-ci pourrait être établie dans le cadre d'une conférence nationale des financeurs, rassemblant l'État, les collectivités territoriales et l'Alliance villes emploi, présidée par notre collègue Nathalie Delattre. Un tel document permettrait de donner de la visibilité à ces structures, ce qui est indispensable pour le développement et la mise en œuvre d'actions ambitieuses, qui ne peuvent se penser que sur le moyen-long terme. Je rappelle qu'il s'agit là de structures tout de même extrêmement modestes, employant en moyenne une dizaine d'équivalents temps plein.

Dans le même objectif, nous appelons à une stabilisation du champ d'intervention des maisons de l'emploi, en maintenant les deux axes actuels que sont la participation au développement de l'anticipation des mutations économiques et la contribution au développement local de l'emploi.

Deuxième axe : améliorer le suivi de l'action et des moyens des maisons de l'emploi au niveau agrégé.

Comme l'a indiqué Emmanuel Capus à l'instant, nous avons été surpris de constater que les seules données nationales relatives aux maisons de l'emploi sont celles qui sont produites par l'Alliance villes emploi.

Il pourrait être envisagé de faire évoluer la grille de notation établie en 2016 pour qu'elle devienne un véritable outil de pilotage et d'évaluation de ces structures, assorti d'objectifs et d'indicateurs de performance définis en concertation avec l'ensemble des acteurs. Un bilan financier annuel des maisons de l'emploi devrait être réalisé sur la base des données collectées par les Direccte, présentant, pour l'ensemble du réseau, les recettes, les dépenses et les emplois de ces structures, ainsi que leur évolution.

Troisième et dernier axe : renforcer les mutualisations, entre les maisons de l'emploi au niveau régional et avec les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, les PLIE.

Sur les 116 maisons de l'emploi conventionnées avec l'État en 2017, plus de la moitié portait des activités supplémentaires, dont 35 au titre des PLIE. Compte tenu de la proximité et de la complémentarité des maisons de l'emploi et des PLIE, les fusions entre ces deux structures devraient être encouragées, afin de permettre la constitution d'acteurs disposant d'une connaissance fine de la situation économique du territoire sur lequel ils sont implantés et capables de proposer un accompagnement « sur mesure » aux publics rencontrant des difficultés particulières d'insertion sur le marché du travail.

Si l'ancrage communal ou intercommunal des maisons de l'emploi constitue indéniablement un atout, cette échelle n'est pas toujours la plus pertinente, car certaines actions nécessitent une mise en œuvre au niveau départemental, voire régional. Par conséquent, la mise en réseau des maisons de l'emploi à l'échelle régionale peut constituer une solution intéressante, dans la mesure où elle permet, d'une part, de préserver les spécificités de chaque structure et, d'autre part, de développer des synergies et des actions coordonnées.

Au sein de la région Grand Est, les onze maisons de l'emploi et le conseil régional travaillent ainsi à l'élaboration d'une convention-cadre pluriannuelle pour les années 2018 à 2021, qui vise à définir des axes de travail communs et à encourager les mutualisations. Ce type d'initiatives nous semble devoir être encouragé et étendu à l'ensemble du territoire, y compris pour pouvoir prétendre aux financements prévus dans le cadre de certains appels à projets. La pérennité des maisons de l'emploi passe par une telle mise en réseaux.

Mes chers collègues, nous estimons que le bilan gain-efficacité d'un retrait total de l'État du financement des maisons de l'emploi serait négatif. Emmanuel Capus l'a dit, nous n'avons pas la même appréciation sur le montant à envisager. Le maintien de crédits étatiques ne signifie pas que nous souhaitons donner un blanc-seing aux maisons de l'emploi. Sa contrepartie doit être le renforcement du suivi et du pilotage de ces structures, notamment au niveau national. Cela permettra d'avoir une vision consolidée des politiques de l'emploi. La GPECT est un véritable enjeu partout, puisque les mutations du tissu économique touchent tous les territoires. Or l'État n'a pas été capable de nous préciser où cette GPECT était actuellement mise en œuvre.

La convention triennale que nous souhaitons mettre en place doit permettre d'établir un bilan régulier de l'action de ces maisons de l'emploi et de moduler le montant des financements.

À l'heure où l'adaptation des politiques de l'emploi aux réalités territoriales est recherchée – c'est d'ailleurs la logique qui sous-tend le plan d'investissement dans les compétences (PIC) –, la fin du soutien de l'État aux maisons de l'emploi apparaîtrait en décalage. Les élus locaux l'ont bien compris, souhaitons qu'il en soit de même pour l'État d'ici au dépôt du prochain projet de loi de finances.

M. Antoine Lefèvre. – Je partage la position de nos rapporteurs spéciaux quant au nécessaire maintien de cet outil que sont les maisons de l'emploi. Sophie Taillé-Polian a eu raison d'insister sur l'importance de renforcer la mutualisation au niveau des régions. L'absence de lisibilité sur les recettes est un préjudice indéniable.

De façon générale, si leurs activités et leur champ d'action peuvent différer selon les territoires, les maisons de l'emploi restent un outil performant, assurant notamment un lien essentiel avec le tissu économique. Dans les secteurs les plus en difficulté, elles ont un rôle à

jouer au quotidien, y compris pour favoriser l'accès à la mobilité *via* l'aide à l'obtention du permis de conduire. L'arrêt du financement de l'État poserait problème, car les collectivités territoriales seraient dans l'impossibilité de le suppléer compte tenu de la baisse de leurs dotations.

C'est la raison pour laquelle je soutiens les conclusions de nos rapporteurs, avec une préférence pour la position défendue par Sophie Taillé-Polian sur le financement, à savoir le maintien de l'étiage de 2018.

J'ajoute que les maisons de l'emploi mènent des actions de soutien à la ruralité et au développement du numérique. La fracture numérique est à la fois territoriale et sociale, certains services n'étant accessibles que par le biais de moyens dématérialisés. Le personnel des maisons de l'emploi accompagne tous les publics vers le retour à l'emploi ou l'accès à des formations qualifiantes.

M. Arnaud Bazin. – Je partage les conclusions de nos rapporteurs et ce qui vient d'être dit par Antoine Lefèvre. La politique de l'État à l'égard des maisons de l'emploi est emblématique de ce qu'il ne faut pas faire : baisse de crédits quasi constante, changements d'objectifs et de missions très fréquents, ce qui touche aux compétences mêmes des personnels de ces petites structures. Sans compter que ces modifications ne sont connues que très tardivement, deux mois, dans le meilleur des cas, avant l'échéance.

Pour avoir présidé de telles structures, je sais combien cela peut être un casse-tête épouvantable. Il a fallu, chaque fois un peu plus, solliciter les finances des collectivités territoriales, étant entendu que le chiffre de dix équivalents temps plein qui a été cité n'est qu'une moyenne. Le rôle des maisons de l'emploi est d'autant plus important que le territoire est défavorisé.

À leur création, les maisons de l'emploi étaient censées se préoccuper particulièrement des publics les plus éloignés de l'emploi, avant que l'État renvoie cette mission à Pôle emploi dans le cadre, plus général, du service public de l'emploi. Nos rapporteurs spéciaux ont-ils essayé de comparer l'efficacité des deux approches ?

Les collectivités territoriales n'ont pas attendu les conseils de l'État pour essayer de mutualiser ces structures de petite taille. Il y a eu un rapprochement, sur certains territoires, des maisons de l'emploi et des missions locales, ce qui a permis de diminuer les frais de gestion.

Il a été évoqué rapidement les clauses d'insertion. Au moment où des investissements importants sont attendus sur nos territoires, il importe que ces clauses d'insertion puissent se dérouler dans les meilleures conditions possible. Pour ce que j'en ai vu, seules les maisons de l'emploi fournissent un tel service.

M. Jérôme Bascher. – Je ferai entendre une voix quelque peu dissonante. Initialement, les maisons de l'emploi ont été créées en raison de l'inefficacité constatée de l'ANPE pour résorber le chômage de masse. En 2007-2008, la fusion de l'ANPE et des Assedic et la création de Pôle emploi ont mis fin à la labellisation des maisons de l'emploi. Dix années plus tard, suivant les endroits, Pôle emploi est devenu plus efficace. Cela dépend encore très largement des directeurs départementaux et des effectifs disponibles.

Aussi, je ne partage pas l'idée selon laquelle le système actuel est très satisfaisant partout sans coûter trop cher. Selon moi, il n'y a plus lieu, à certains endroits, de conserver une maison de l'emploi. Les collectivités locales sont amenées à financer une politique qui ne relève pas d'elles. Le développement économique est de la compétence des régions et des intercommunalités, mais pas la politique de l'emploi.

Sur mon territoire, la structure dénommée maison de l'emploi, des entreprises et de la formation, l'une des dernières à avoir été labellisées, a été fermée l'année dernière. Raisonner au niveau national n'a plus de sens. Qu'il n'y ait pas de vision consolidée est logique, dans la mesure où la volonté initiale était de favoriser une prise en charge locale de la politique de l'emploi. Entre-temps, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) est passée et il n'y a plus de clause de compétence générale. Je serais donc prêt à me rallier à l'avis exprimé par Emmanuel Capus.

Arnaud Bazin a évoqué le rapprochement avec les missions locales. À l'évidence, tout tourne un peu toujours autour des mêmes questions depuis quinze ans, je pense notamment aux problèmes de mobilités. L'efficacité de ces outils étant un vrai sujet, je m'interroge fortement sur l'utilité non seulement des maisons de l'emploi, mais aussi des missions locales. Une évaluation territoire par territoire permettrait une analyse plus fine.

M. Patrice Joly. – J'ai pu constater moi-même cette insécurité dans laquelle ont vécu les maisons de l'emploi et de la formation au cours des dernières années ; insécurité juridique, d'abord, avec des statuts fragiles ; insécurité financière, ensuite. Malgré tout, il y avait une vraie manière d'aborder la question de l'adéquation entre les compétences et les besoins tant des territoires que des filières. Cette approche globale n'avait été portée jusque-là par aucune autre institution.

Force est néanmoins de constater des problèmes de regroupement, de cohérence, d'articulation avec d'autres structures intervenant sur ce champ de l'emploi, de la formation et de l'accompagnement.

M. Thierry Carcenac. – Compte tenu de l'évolution tant du tissu économique que de l'organisation territoriale française, l'avenir des maisons de l'emploi pose en effet question. J'ai pu mesurer tout l'intérêt de telles structures, lorsque j'étais à la tête d'un exécutif départemental. En fonction de la répartition des compétences, chaque échelon de collectivités peut être intéressé par ces problématiques d'emploi : le département, pour l'insertion ; la région, pour la formation ; l'État, pour la politique de l'emploi. La transversalité apparaît donc comme une évidence.

Dans mon département, particulièrement concerné par les problématiques de transport, nous avons ainsi permis la création de structures associatives favorisant la mobilité des habitants. On compte 116 maisons de l'emploi conventionnées sur tout le territoire. Toutes souffrent d'une insécurité financière, l'État ayant pris l'habitude de n'indiquer le montant des crédits alloués qu'en cours d'année et, souvent, pas avant le mois de septembre.

Il faut maintenir les maisons de l'emploi sur le territoire. Cela passe par une cartographie détaillée, pour comprendre comment mieux travailler de façon transversale, mieux communiquer. Chacun ne doit plus décider dans son coin sans en référer aux autres.

Mme Christine Lavarde. – Dans mon territoire, les enjeux ne sont pas liés aux transports, mais plutôt aux difficultés de recrutement des entreprises et à la situation des personnes durablement éloignées de l'emploi.

La communauté d'agglomération, devenue depuis territoire, a décidé de créer son propre organisme, Seine Ouest Entreprise et Emploi, qui regroupe dans le même bâtiment la maison de l'emploi, la mission locale, l'espace insertion et le service économique. Ces acteurs, qui travaillaient auparavant sur des problématiques connexes, collaborent aujourd'hui. Le guichet unique permet une mise en relation plus simple des entreprises et des demandeurs d'emploi, et une réactivité plus grande pour répondre aux demandes des uns et des autres. Cette solution semble satisfaire l'ensemble des acteurs.

Nos collectivités ont concentré l'ensemble de leurs moyens sur cet organisme, qui est à l'échelle du territoire, et ont cessé de subventionner d'autres organismes, notamment ceux de niveau départemental.

Cet organisme et l'agence Pôle Emploi de Boulogne-Billancourt travaillent ensemble. Si Pôle emploi se concentre sur sa mission de contrôle des chômeurs, il participe également, comme toutes les entreprises intéressées, aux forums de l'emploi et *job dating* organisés par Seine Ouest Entreprise et Emploi. Il y a donc complémentarité entre cette dernière structure, dont la mission est de mettre en relation les acteurs concernés, et celle qui est chargée de vérifier la démarche de recherche d'emploi. Cela peut fonctionner si les deux organismes travaillent ensemble.

M. Jean-François Husson. – Je m'inscris dans la même démarche que **Christine Lavarde** et **Jérôme Bascher**. Dans le sud de la Meurthe-et-Moselle, sur le territoire d'un ancien bassin industriel, le service de public de l'emploi n'a pas produit hier – et peut-être pas plus aujourd'hui – les résultats attendus. À l'échelle du Grand Est, les maisons de l'emploi se sont engagées, en accord avec la région, à couvrir au mieux le territoire.

C'est un serpent de mer : on nous dit tous les deux ans que les crédits vont dégringoler ; la dernière fois, c'est Myriam El Khomri qui nous l'a annoncé. Je pense qu'il ne faut pas être dogmatique. On nous a parlé de différenciation et de réforme institutionnelle... Je suis favorable, par principe, à tout ce qui peut produire davantage de résultats et d'efficacité.

Je suis également attentif à ce que chaque euro dépensé produise le maximum de résultats. Aussi faut-il accepter qu'à certains endroits les maisons de l'emploi disparaissent, et qu'à d'autres elles soient consolidées. Compte tenu des contraintes budgétaires de l'État et des collectivités, il faudra viser juste. Je ne vois pas d'inconvénient à la mise en place de missions d'appui associant acteurs du territoire et acteurs agissant au nom de l'État.

Dans mon territoire, les maisons de l'emploi intègrent les missions locales depuis longtemps, ce qui permet d'atteindre des zones à dominante rurale – « l'hyper-ruralité » –, éloignées de Pôle Emploi.

Je salue le travail des rapporteurs spéciaux, qui ont abordé de nombreux sujets. Il faut faire preuve de pragmatisme, d'objectivité, c'est-à-dire ajuster en consolidant par endroits et en réduisant ailleurs. Les résultats devront être évalués le plus objectivement possible afin d'apporter un service là où c'est véritablement utile.

M. Philippe Adnot. – Mon propos ne vise pas à stigmatiser les maisons de l'emploi et les missions locales qui font un travail de qualité. Mais si celui-ci est nécessaire, c'est parce que d'autres n'ont pas fait le leur. En France, chaque fois qu'un organisme est défaillant, on en crée un autre à la place, ce qui n'a pas d'effet sur le nombre de chômeurs. On empile ainsi les dispositifs et, par là même, on donne des excuses.

Je souhaite, pour ma part, que Pôle Emploi remplisse sa mission et que l'État y consacre les moyens nécessaires. Si d'autres organismes veulent agir aussi, qu'ils en assument seuls la responsabilité !

M. Marc Laménie. – On déplore depuis de nombreuses années la multiplicité des intervenants, alors que, dans le même temps, on manque de moyens humains. Les chefs d'entreprise ne savent pas à qui s'adresser. Historiquement, Pôle Emploi est l'interlocuteur privilégié ; pourtant, il n'y a pas assez d'interlocuteurs. Tout cela a un coût pour l'État et les collectivités.

Les rapporteurs spéciaux ont-ils fait le lien avec l'éducation nationale, qui est le premier formateur ? On débat actuellement, en séance publique, de l'avenir professionnel et de l'orientation. À cet égard, que vont devenir les centres d'information et d'orientation (CIO) ?

M. Jean-François Rapin. – L'emploi est l'affaire de tous, pas seulement celle de l'État ou des territoires. Les maisons de l'emploi participent d'une opération de décentralisation, ce qui est une bonne chose.

Dans les Hauts-de-France, le service public de l'emploi a été réactivé grâce aux maisons de l'emploi, à Pôle Emploi, au dispositif spécifique Proch'Emploi et aux acteurs de la formation professionnelle, en vue de créer une adéquation entre l'emploi et la formation. Je m'en félicite car, grâce à cette politique du coup par coup, des jeunes ont pu trouver un emploi.

Certains territoires ont besoin des maisons de l'emploi, d'autres moins. Faisons leur confiance !

M. Emmanuel Capus, rapporteur spécial. – Les questions posées montrent que nous avons bien choisi notre sujet, qui correspond à une préoccupation des élus locaux et nationaux. Nous l'avons vu lors de l'examen de la loi de finances, certains élus ont intérêt, ou non, au maintien des financements d'État.

Les opinions sont tranchées : d'aucuns sont favorables à la suppression des 12 millions d'euros de crédits, d'autres pour leur maintien total. **Sophie Taillé-Polian** et moi-même avons trouvé une position convergente. Pourtant au départ, je pensais que les maisons de l'emploi n'avaient plus d'utilité, quand ma collègue corapporteuse trouvait que ces crédits avaient déjà beaucoup diminué.

Nous sommes tombés d'accord sur le maintien des crédits. En effet, la réponse locale est pertinente et très efficace à certains endroits, comme le Grand Est et les Hauts-de-France. Sur d'autres territoires, en revanche, il n'y a pas de maison de l'emploi... Il est dommage de supprimer les crédits quand la réponse apportée est utile.

Il convient donc d'opérer une différenciation entre territoires et, comme l'a dit **Christine Lavarde**, d'encourager la mutualisation entre les différents partenaires.

Pour répondre à **Marc Laménie**, l'éducation nationale n'entre pas tout à fait dans notre sujet, même si la formation a bien sûr des impacts.

Tel est l'équilibre que nous avons trouvé : pas de suppression totale des crédits, et leur maintien dans certains territoires pour ne pas déséquilibrer des structures qui fonctionnent.

Mme Sophie Taillé-Polian, rapporteure spéciale. – L'emploi est l'affaire de tous, et beaucoup celle des élus locaux, qui sont à la manœuvre et ne ménagent pas leur peine pour développer l'activité économique sur leur territoire. Les structures du service public de l'emploi, lorsqu'elles existent encore – un tri a été fait : on est passé de plus de 200 maisons de l'emploi à une centaine –, témoignent d'un portage politique fort et d'une mobilisation des acteurs autour de dynamiques locales.

Il serait dommage d'entraver l'action des maisons de l'emploi. Pôle Emploi atteste d'ailleurs de leur utilité là où elles existent. La concurrence entre ces deux acteurs, qui existait lors de la création de Pôle Emploi, appartient désormais au passé.

Le rôle de Pôle Emploi est d'accompagner individuellement les chômeurs, de faire du placement auprès des entreprises pour connaître les emplois disponibles et de gérer l'indemnisation, mais non pas d'analyser le tissu économique et ses mutations. Des services économiques se développent certes en son sein, mais ils visent à une meilleure appréhension individuelle des entreprises.

À Mulhouse notamment, pour le secteur du textile, la maison de l'emploi a fait un gros travail de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences territoriale, en collaboration avec la branche. Puis elle a contacté les acteurs de la formation professionnelle et initiale pour envisager l'accompagnement des personnes qui travaillent dans ce secteur et la formation des jeunes aux emplois de demain. De telles structures permettent donc la mise en œuvre d'une dynamique territoriale, portée par des élus. Il convient que l'État, dont la position doit être clarifiée, participe à ce tour de table.

Les maisons de l'emploi qui n'ont pas fait la preuve de leur efficacité sont d'ores et déjà remises en cause. Celles qui ont bien travaillé ne doivent pas être fragilisées. Je souhaite, pour ma part, le maintien des 12 millions d'euros de crédits ; mon collègue corapporteur **Emmanuel Capus** propose, quant à lui, de revisiter le dispositif. Quoi qu'il en soit, une vision globale de la situation serait utile, notamment à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, pour ajuster les outils lors des prochaines années.

La commission donne acte de leur communication aux rapporteurs spéciaux et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.

La réunion est close à 11 h 50.

COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES**Mercredi 4 juillet 2018****- Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente -***La réunion est ouverte à 10 heures 30.***Commission mixte paritaire sur la proposition de loi visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination**

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination s'est réunie à l'Assemblée nationale le mercredi 4 juillet 2018.

Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau, constitué de Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente, M. Philippe Bas, sénateur, vice-président, M. Sylvain Waserman, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale et M. Loïc Hervé, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Loïc Hervé, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - Issue d'une initiative conjointe du président du Sénat et du président de l'Assemblée nationale, la proposition de loi soumise à la commission mixte paritaire vise à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs, également désignés sous l'acronyme « OEP », et à simplifier les modalités de leur nomination.

Elle a été adoptée le 24 mai dernier par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, puis le 12 juin par le Sénat, par le biais de la procédure de législation en commission, qui a d'ailleurs très bien fonctionné.

De nombreuses concertations ont été menées : j'ai moi-même consulté l'ensemble des organismes extraparlimentaires concernés et reçu près de quatre-vingts contributions écrites.

Nous avons échangé de manière constructive avec M. Sylvain Waserman, rapporteur pour l'Assemblée nationale, afin de vous proposer un texte de compromis.

Il me semble essentiel de réussir cette commission mixte paritaire, notamment parce que, depuis le 1^{er} juillet dernier, seule la loi peut prévoir la présence d'un député ou d'un sénateur dans un organisme extraparlimentaire, conformément à la loi organique pour la confiance dans la vie politique du 15 septembre 2017.

Il s'agit de mieux respecter le principe de séparation des pouvoirs, en reprenant une initiative du président du Sénat qui ne nomme plus de sénateurs dans les organismes extraparlimentaires institués par voie réglementaire depuis le mois d'octobre 2016.

Il s'agit aussi de rappeler que les organismes extraparlimentaires sont nécessaires à l'exercice de nos missions constitutionnelles, afin de mieux contrôler l'action du Gouvernement (avec le Conseil de l'immobilier de l'État, par exemple), d'évaluer les politiques publiques (avec notamment les conseils d'administration de l'École nationale d'administration ou de l'Agence française de développement), et de permettre aux organismes concernés de mieux appréhender les aspirations de nos concitoyens (au travers de l'Observatoire de la laïcité par exemple).

De même, il est opportun de clarifier les modes de désignation des parlementaires dans les organismes extérieurs et de garantir le respect des principes de parité et de pluralisme.

Les deux assemblées ont entamé une démarche de rationalisation des organismes extraparlimentaires. Revenons quelques instants sur les textes adoptés par chacune d'elle.

Dans le texte de l'Assemblée nationale, 175 organismes extraparlimentaires étaient retenus, contre 202 actuellement, soit une baisse de 13,4 % par rapport à aujourd'hui.

Dans le texte du Sénat, la présence de parlementaires dans 164 organismes était approuvée, soit une baisse de près de 19 % par rapport à aujourd'hui.

L'exercice n'est pas facile : lors de mes travaux, j'ai pu constater l'attachement des parties prenantes à la présence de parlementaires au sein des organismes extérieurs, même lorsque ceux-ci ne se sont pas – ou peu – réunis depuis plusieurs années.

Le texte adopté par le Sénat comprend 93 articles : 46 articles ont été adoptés conformes par les deux assemblées (soit environ la moitié du texte), 11 articles ont été adoptés par le Sénat sous réserve d'ajustements rédactionnels acceptés par le Gouvernement et 18 articles ont été adoptés par le Sénat avec modifications, autres que rédactionnelles, également acceptées par le Gouvernement.

Le texte que nous proposons à la commission mixte paritaire avec mon collègue rapporteur Sylvain Waserman vise à concilier les apports respectifs de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Le nombre total d'organismes extraparlimentaires s'élèverait à 173, soit une diminution de 14,4 % par rapport à aujourd'hui.

Conformément au souhait de l'Assemblée nationale, la présence de parlementaires serait maintenue dans des organismes comme le Conseil national des professions du spectacle et le Comité national de l'initiative française pour les récifs coralliens. De même, j'ai accepté de revenir sur la fusion du Haut Conseil à la vie associative et du Comité consultatif du Fonds pour le développement de la vie associative, les parties prenantes n'étant pas prêtes pour un tel mouvement.

Nous avons également travaillé avec M. Sylvain Waserman sur la date d'entrée en vigueur du texte, notamment pour les organismes extraparlimentaires de rang législatif qu'il

est proposé de supprimer et pour le pouvoir de sanction de l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA).

Sur proposition du Sénat, plusieurs organismes extraparlimentaires devenus obsolètes seraient supprimés, comme le Comité de suivi de la loi sur la refondation de l'école de la République ou le Comité de suivi de la loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

En revanche, la présence de parlementaires serait désormais prévue dans deux organismes stratégiques : le Conseil national de l'air et le conseil d'administration de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Des suppléants siègeraient également dans divers organismes, tels que le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ou la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer.

Enfin, nous avons trouvé un compromis pour mieux associer les parlementaires aux travaux des commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI), sur le modèle de ce qui existe pour les commissions départementales chargées de donner un avis sur la répartition de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Cette proposition nous permet de tirer les conséquences des lois de février 2014 limitant le non-cumul des mandats et de permettre aux parlementaires de disposer des informations nécessaires dans les départements où ils sont élus pour faire leur travail de la meilleure manière.

M. Sylvain Waserman, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. - Pour ne pas être redondant avec ce qu'a fort justement dit mon collègue du Sénat, je reviendrai brièvement sur les sujets de négociation les plus critiques et sensibles pour vous montrer que le compromis que nous vous proposons résulte d'un bel exercice de travail collectif et constitue une solution équilibrée.

En premier lieu, sur les treize demandes de suppression d'organismes que formulait le Sénat, nous en avons accepté quatre, après consultation des parlementaires susceptibles d'être concernés.

En deuxième lieu, nous avons également accepté les trois demandes de création de nouveaux organismes extraparlimentaires, dont celle, particulièrement sensible, des CDCI. Sur ce sujet, alors que le Gouvernement craignait de voir trop de parlementaires siéger dans ces organismes, nous avons adopté une solution médiane entre votre proposition et notre position initiale, en s'inspirant de ce qui se pratique pour les commissions compétentes en matière de DETR. Je salue, à ce propos, le travail de convergence entrepris par l'Assemblée nationale, le Sénat et aussi le Gouvernement.

En troisième lieu, nous avons accepté de revoir notre position sur la question, également sensible, de la Commission supérieure du numérique et des postes.

En dernier lieu, s'agissant de l'entrée en vigueur de ces dispositions, nous souhaitons ne pas fragiliser les nominations déjà effectuées, certains parlementaires ayant déjà communiqué, dans leur circonscription, sur leur participation à tel ou tel organisme. Le Sénat a accédé à notre demande et je m'en félicite.

Au final, la solution que nous vous proposons me paraît très équilibrée, fruit d'un travail de rapprochement entre nos positions initiales respectives. Je remercie mon collègue

sénateur de l'ambiance constructive qui a présidé à nos échanges et de la qualité du travail que nous avons pu accomplir grâce à lui.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. Je félicite, en votre nom et je crois pouvoir y associer le président Philippe Bas, les deux rapporteurs pour leur travail et cette proposition de compromis.

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 1^{er} bis

L'article 1^{er} bis est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Article 2

L'article 2 est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Article 3

L'article 3 est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Article 6

L'article 6 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 8

L'article 8 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 9

L'article 9 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 10

L'article 10 est adopté dans la rédaction du Sénat, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Article 11

L'article 11 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 12

L'article 12 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 14

L'article 14 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 19 (supprimé)

L'article 19 est supprimé.

Article 19 bis

L'article 19 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 20

L'article 20 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 23

L'article 23 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 26

L'article 26 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve d'une modification rédactionnelle.

Article 27

L'article 27 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 28

L'article 28 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 29

L'article 29 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 34 bis

L'article 34 bis est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 34 quater

L'article 34 quater est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 36

L'article 36 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 38

L'article 38 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 39

L'article 39 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 40 bis

L'article 40 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 41

L'article 41 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 43

L'article 43 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 46

L'article 46 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 47

L'article 47 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 48

L'article 48 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 50

L'article 50 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 52 bis

L'article 52 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 56

L'article 56 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 57 (pour coordination)

L'article 57, adopté conforme par les deux assemblées, est rappelé pour coordination.

Il est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 58 (pour coordination)

L'article 58, adopté conforme par les deux assemblées, est rappelé pour coordination.

Il est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 60 (supprimé)

L'article 60 est supprimé.

Article 62

L'article 62 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 64

L'article 64 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 65 bis

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. - Il s'agit de la proposition de compromis évoquée par les rapporteurs dans leurs propos liminaires, consistant à s'inspirer, pour les commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI), du modèle des commissions compétentes en matière de dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

L'article 65 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 68

L'article 68 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 69

L'article 69 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 69 bis

L'article 69 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 72

L'article 72 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 72 bis

L'article 72 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 74 bis

L'article 74 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

Article 76

L'article 76 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 77 bis

L'article 77 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 78

L'article 78 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.

M. Jean-Yves Leconte, sénateur. - Je souhaiterais tout d'abord me réjouir de la réussite de cette commission mixte paritaire.

Je voudrais ensuite souligner un regret que j'ai déjà exprimé en séance publique lors de l'examen de la proposition de loi au Sénat : les Français de l'étranger apparaissent comme les oubliés de ce texte.

En effet, le Sénat a fait très attention aux commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI), qui sont un sujet de préoccupation majeure pour les élus de la haute assemblée. Mais, pour les Français de l'étranger, il a été considéré que les commissions compétentes en matière de bourses scolaires et d'action sociale ne méritaient pas la présence de parlementaires. Or, ces derniers jouaient un rôle de vigie sur des budgets importants – les bourses scolaires en faveur des Français établis hors de France représentent ainsi plus de 100 millions d'euros.

Je souhaiterais, en outre, souligner la contradiction suivante : depuis 2016, le président du Sénat ne nomme plus de sénateurs dans les organismes extérieurs prévus par un texte réglementaire, position qui n'a pas été partagée par le président de l'Assemblée nationale. Compte tenu des dispositions transitoires de la loi organique pour la confiance dans la vie politique du 15 septembre 2017, des députés pourront continuer à siéger dans un certain nombre d'organismes extérieurs pendant quatre ans, tandis que le Sénat ne pourra y désigner de représentants !

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. - Je vous remercie et mets aux voix le texte qui nous est proposé.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion de la proposition de loi visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination.

La réunion est close à 10 heures 50.

- Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente -

La réunion est ouverte à 11 heures.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi relatif aux contrôles et aux sanctions en matière de concurrence en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif aux contrôles et aux sanctions en matière de concurrence en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie s'est réunie à l'Assemblée nationale le mercredi 4 juillet 2018.

Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau, constitué de Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente, M. Philippe Bas, sénateur, vice-président, Mme Catherine Kamowski, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale et Mme Catherine Troendlé, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. - Le projet de loi au sujet duquel nous sommes réunis a été déposé au Sénat le 28 février dernier. Il a été adopté successivement par les deux assemblées le 10 avril et le 28 juin.

Je donne la parole aux rapporteures qui semblent parvenues à un accord, en commençant par Mme Catherine Troendlé au nom du Sénat.

Mme Catherine Troendlé, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - Ce projet de loi concerne essentiellement les pouvoirs d'enquête de l'autorité polynésienne de la concurrence (APC), qui relèvent du législateur national dans la mesure où ils peuvent porter atteinte aux libertés individuelles. Le Sénat a adopté à mon initiative deux dispositions additionnelles, inspirées par les auditions réalisées pour préparer l'examen du texte.

Il s'agit tout d'abord de donner à l'Autorité nationale de la concurrence et à l'APC la possibilité de coopérer dans le cadre d'enquêtes en matière de pratiques anticoncurrentielles. Elles ne le peuvent pas actuellement ; c'est un oubli qu'il convient de réparer.

Nous avons ensuite voulu rétablir dans la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique l'obligation de transmettre à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) les déclarations d'intérêts et de patrimoine des membres, directeurs généraux et secrétaires généraux des autorités administratives indépendantes que peuvent créer la Polynésie française, mais également la Nouvelle-Calédonie, par parallélisme des formes avec les règles applicables dans le cadre national. La disposition applicable aux membres et personnels des autorités ultramarines avait été supprimée involontairement par la loi du 9 décembre 2016, dite « Sapin 2 », relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Outre des modifications rédactionnelles ne soulevant aucune difficulté, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a également ajouté deux éléments au texte en navette.

Elle a d'abord assujéti aux obligations déclaratives auprès de la HATVP les rapporteurs généraux des autorités administratives indépendantes créées par la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie, alors qu'une telle obligation n'existe pas au niveau national pour le rapporteur général de l'Autorité de la concurrence. Cette disposition me gêne car elle entraîne une rupture d'égalité.

L'Assemblée nationale a ensuite adopté un nouvel article 4 étendant à l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie (ACNC) certains pouvoirs d'enquête en matière de pratiques anticoncurrentielles. Là encore je trouve ces dispositions juridiquement perfectibles. J'ai toutefois entendu la présidente de cette autorité, qui m'a convaincue de l'urgence à les adopter pour permettre le bon accomplissement de ses missions. Je me range à cette idée même s'il y avait sans doute, de mon point de vue, de meilleures méthodes pour atteindre le but recherché.

Mme Catherine Kamowski, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. - Je vais m'astreindre à une certaine brièveté dans mon intervention car ce projet de loi ne suscite ni difficulté, ni opposition. L'Assemblée nationale l'a d'ailleurs adopté à l'unanimité, je crois qu'il en a été de même au Sénat.

Le principal objet de ce texte consiste en la ratification de l'ordonnance du 9 février 2017 relative au droit de la concurrence en Polynésie française, qui vient apporter des compléments à la loi du pays dans les domaines restés de la compétence de l'État. Il n'y a aucune réserve à formuler, tant et si bien que nos deux assemblées ont d'ores et déjà voté cette ratification conforme. La promulgation devra intervenir avant le 10 août prochain pour respecter les prescriptions de l'article 74-1 de la Constitution.

La commission mixte paritaire est donc exclusivement saisie des apports du Sénat et de l'Assemblée nationale.

L'article 2, introduit par le Sénat à l'initiative de son rapporteur et modifié à la marge par l'Assemblée nationale, traite des voies et délais de recours contre les décisions de l'Autorité polynésienne de la concurrence. C'est une matière réglementaire, mais le Sénat s'est ému – à juste titre à mon sens – du retard du Gouvernement dans la publication du décret d'application. C'est une décision pragmatique que les députés ont pleinement soutenu ; nous demanderons à la commission mixte paritaire de faire de même.

L'article 3 a également été introduit dans le projet de loi au Sénat. Il soumet aux obligations de déclaration auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique les membres du collège ainsi que les directeurs généraux et secrétaires généraux de l'Autorité polynésienne de la concurrence. À nouveau, le Sénat a fait preuve de pragmatisme en étendant cette obligation à l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie, bien qu'elle ne soit pas dans le périmètre initial de l'ordonnance. C'est, encore une fois, une démarche bienvenue que l'Assemblée nationale a soutenue.

Les députés ont souhaité que soient également concernés les rapporteurs généraux des deux autorités, qui disposent de prérogatives notables et qui n'étaient pas mentionnés car la disposition légale relative à l'Autorité nationale de la concurrence, dont s'inspire l'article 3,

souffre d'une malfaçon depuis la loi « Sapin 2 ». Lors de nos échanges, il est apparu que le Sénat souhaitait que les corrections soient effectuées en bloc et non pas à pas. C'est une option que nous n'avions pas privilégiée mais à laquelle nous pourrions probablement nous rallier.

Enfin, l'article 4 résulte d'amendements identiques portés par M. Philippe Gomès et moi-même afin, toujours par pragmatisme, de profiter du projet de loi pour pallier un manque dont souffre l'Autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie. Les procédures et techniques d'enquête en droit national de la concurrence n'ont pas été étendues à la Nouvelle-Calédonie depuis 2009, d'où des difficultés ressenties sur le terrain. L'Assemblée nationale a opportunément souhaité procéder à ces extensions. Je crois que ceci ne pose pas de difficulté majeure à nos collègues sénateurs.

Je vous invite donc à conclure un accord sur ces bases.

Je conclus cette intervention en remerciant le rapporteur du Sénat, Catherine Troendlé, avec qui les échanges ont été fructueux comme vous pouvez en juger, puisque nous sommes parvenues, sous l'autorité bienveillante de nos présidents de commission respectifs, à aplanir les différences d'appréciation de nos deux assemblées pour sceller un accord profitable à tous, en Polynésie française comme en Nouvelle-Calédonie.

Mme Maina Sage, députée. - La ratification de l'ordonnance est très attendue et il est important de parvenir à un accord, d'autant plus que la date limite pour y procéder approche. Ce texte est une bonne opportunité pour régler les difficultés rencontrées en Nouvelle-Calédonie et les ajouts proposés ne me semblent pas constituer des cavaliers législatifs. Je relève d'ailleurs que l'article 3 mentionnait déjà la Nouvelle-Calédonie dans sa rédaction issue du Sénat.

Au nom de mes collègues Philippe Gomès et Philippe Dunoyer, je tiens à rappeler que les lois du pays de nos territoires prévoient déjà les évolutions que nous introduisons dans ce texte.

Sur l'exclusion des rapporteurs généraux du périmètre de contrôle de la Haute Autorité, j'entends l'argument du parallélisme des formes.

En ce qui concerne la coopération avec l'Autorité de la concurrence nationale, il faut veiller à ce que cette modification respecte bien le droit calédonien. Lorsque nous avons procédé à cette adaptation en Polynésie française, nous nous étions assurés que la loi du pays le permettait. Est-ce bien le cas en Nouvelle-Calédonie ?

Mme Catherine Troendlé, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - Je vous confirme que c'est bien le cas.

M. Philippe Gosselin, député. - Je crois que le besoin d'adaptation des textes est avéré aussi bien en Polynésie française qu'en Nouvelle-Calédonie. Durant la précédente législature, M. Philippe Gomès et moi avons essayé de porter ces évolutions : nous n'y étions pas parvenus faute de vecteur législatif. Au plan politique, il y avait pourtant déjà consensus.

Il me semble qu'il ne faut pas attendre un hypothétique texte législatif pour procéder aux nécessaires évolutions en Nouvelle-Calédonie alors même que les besoins sont immédiats.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. - Lors de mon accession à la présidence de la commission des Lois, Mme Sage avait attiré mon attention sur la rareté des vecteurs législatifs concernant les territoires ultramarins. Nous avons bien une opportunité aujourd'hui.

Mme Catherine Troendlé, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - Je vous rejoins complètement sur la difficulté à trouver un vecteur législatif. Dès l'automne prochain, je compte déposer une proposition de loi pour compléter le dispositif que nous examinons aujourd'hui concernant la Nouvelle-Calédonie.

Lors de nos débats sur la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, nous avons interrogé la ministre des outre-mer, relevant qu'il serait sans doute pertinent de disposer d'un rendez-vous législatif régulier au lieu d'attendre une loi de grande ampleur tous les cinq ans. Elle a semblé partager cette idée.

Mme Maina Sage, députée. - Les députés ultramarins demandent de façon récurrente un rendez-vous annuel dédié aux outre-mer. Dans le cadre de la révision constitutionnelle, il est prévu un rendez-vous annuel pour les ratifications prises sur le fondement de l'article 73 ; il me semble qu'il faudrait étendre ce dispositif.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. - Je crois que nous convenons tous de la nécessité d'échéances régulières.

Je vous propose d'entamer sans plus attendre l'examen des dispositions restant en discussion.

Article 2

L'article 2 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Article 3

L'article 3 est adopté dans la rédaction du Sénat.

Article 4

L'article 4 est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

Intitulé

L'intitulé est adopté dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

La commission mixte paritaire adopte, ainsi rédigées, l'ensemble des dispositions restant en discussion du projet de loi relatif aux contrôles et aux sanctions en matière de concurrence en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

La réunion est close à 11 h 25.

- Présidence de Mme Yaël Braun-Pivet, présidente -

La réunion est ouverte à 11 heures 30.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie s'est réunie à l'Assemblée nationale le mercredi 4 juillet 2018.

Elle a tout d'abord procédé à la désignation de son bureau, constitué de Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente, M. Philippe Bas, sénateur, vice-président, Mme Elise Fajgeles, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale, et M. François-Noël Buffet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. François-Noël Buffet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. - Je me bornerai à formuler de brèves observations, compte tenu de l'impossibilité dans laquelle nous nous sommes trouvés, ma collègue rapporteure de l'Assemblée nationale et moi-même, de parvenir à un compromis, malgré le travail approfondi que nous avons mené ensemble, au cours d'échanges courtois et sincères. Je tiens à saluer le dialogue constructif engagé avec l'Assemblée nationale et à remercier en particulier les présidents de nos deux commissions avec lesquels nous avons longuement et résolument travaillé à un accord.

Le Sénat a constaté, au moment de se saisir du texte adopté par l'Assemblée nationale, que deux éléments majeurs, au moins, faisaient défaut : d'une part, un réel renforcement de la lutte contre l'immigration irrégulière et, d'autre part, un traitement complet de la problématique de l'intégration. Je n'évoque pas ici les sujets relevant de la compétence de l'Union européenne, ni les enjeux budgétaires, qui ne pouvaient être traités dans le projet de loi qui nous réunit, alors même qu'ils conditionnent la mise en œuvre effective des dispositions votées par le législateur.

Tirant les conséquences de ces manques et refusant un texte qui se limiterait à une simple panoplie de mesures techniques, le Sénat a élaboré un contre-projet plus cohérent, plus ferme et plus réaliste. Il a ainsi substantiellement réécrit le projet de loi transmis par l'Assemblée nationale et adopté un texte qui propose des choix structurants pour une politique migratoire efficace. Il en est résulté des divergences de points de vue entre les deux assemblées qui nous sont apparues irréconciliables, nous empêchant de soumettre à votre approbation une proposition de compromis sur l'ensemble du texte.

Mme Élise Fajgeles, députée, rapporteure pour l'Assemblée nationale. - Je rappellerais avant toute chose l'esprit qui avait animé notre travail en première lecture. Il consistait à trouver un équilibre sur ces sujets épineux qui traitent aussi bien de l'accueil des demandeurs d'asile que de l'intégration des étrangers sur notre territoire en passant par la reconduite des personnes sans titre de séjour.

C'est cet équilibre nécessaire qui avait conduit la majorité de l'Assemblée nationale à enrichir, en première lecture, le contenu de ce projet de loi de plusieurs avancées importantes, comme la généralisation des centres d'accueil et d'examen des situations (CAES) en vue d'un meilleur accueil avant l'enregistrement de la demande d'asile, l'augmentation des garanties accordées aux demandeurs d'asile tout au long du traitement de leur demande, la redéfinition du séquençage de la rétention administrative, une meilleure prise en compte de la situation des personnes vulnérables à l'occasion de non-admissions à la frontière terrestre, le renforcement du rôle du juge judiciaire dans la sanction des étrangers délinquants ou criminels, la limitation du périmètre du délit d'aide à l'entrée et au séjour irrégulier ou la possibilité pour les demandeurs d'asile de travailler au bout de six mois pour une meilleure intégration par le travail.

Tous ces sujets ont fait l'objet d'importantes modifications de la part du Sénat, qui a notamment rendu les CAES expérimentaux, entièrement réécrit le séquençage de la rétention et supprimé le travail à six mois.

Même si, sur ces points, un compromis aurait certainement pu être trouvé, d'autres, en revanche, remettaient clairement en question l'équilibre du texte, tels que l'introduction d'un vote parlementaire sur le nombre d'étrangers admis au séjour, par catégories, pour les trois années à venir, la suppression de l'article 1^{er} relatif à la délivrance de titres pluriannuels aux apatrides et bénéficiaires de la protection subsidiaire, le durcissement des conditions de réunification et de regroupement familial ou encore la suppression de l'aide médicale d'État.

Aussi, malgré notre volonté d'aboutir et de trouver des solutions pragmatiques pour rendre plus effectif le droit d'asile en France et plus efficaces les procédures de reconduite à la frontière, il nous est apparu impossible de parvenir à un texte commun sans remettre en cause l'équilibre global que nous avons trouvé en première lecture.

Je remercie mon collègue François-Noël Buffet pour la qualité des échanges que nous avons noués ainsi que la présidente de la commission des Lois de l'Assemblée nationale et le président de celle du Sénat sous l'égide desquels ils se sont déroulés.

M. Jean-Yves Leconte, sénateur. - Il n'est pas ici question de rouvrir une discussion générale sur le sujet, compte tenu des écarts constatés entre les textes adoptés par chaque assemblée.

Je veux néanmoins saluer certaines avancées apportées par le Sénat que je serais heureux de voir confirmées par l'Assemblée nationale : la suppression d'une orientation directive sans garantie d'hébergement ; le maintien à trente jours du délai pour former un recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) en lieu et place du mécanisme, plus complexe, adopté par l'Assemblée nationale ainsi que la disposition adoptée à l'initiative de notre collègue Alain Richard permettant d'encadrer les conditions d'accès à l'aide juridictionnelle afin qu'elle n'allonge pas les délais d'examen des demandes ; l'encadrement du placement en rétention des mineurs accompagnant leur famille, même si nous aurions souhaité, pour notre part, une interdiction pure et simple.

À cet égard, il me paraît important que chacun prenne bien conscience que la France, à la différence d'autres pays européens, parie sur l'éloignement par le placement en centre de rétention administrative (CRA). Tel n'est pas le choix, par exemple, de l'Allemagne

qui parvient à faire mieux que nous en ayant moins recours à la rétention. Je pense que le « tout rétention » n'est pas le bon vecteur d'amélioration de notre système.

Je souhaite également appeler votre attention sur la question des obligations de quitter le territoire français en détention, qui a fait l'objet d'un amendement du Gouvernement et sur laquelle j'avais formulé une proposition alternative. De mon point de vue, l'amendement du Gouvernement ne permet pas de répondre totalement à la censure du Conseil constitutionnel. Je vous invite donc à regarder attentivement ce sujet pour faire en sorte que l'administration procède aux diligences nécessaires afin que la personne sortant de prison n'aille pas en rétention et puisse être expulsée immédiatement. De ce point de vue, les dispositions proposées par le Gouvernement et adoptées par le Sénat mériteraient, selon moi, d'être améliorées.

Enfin, je regrette que, sur la problématique de l'attractivité de notre pays pour les étudiants étrangers, le Gouvernement ait été trop réservé et la majorité sénatoriale quelque peu nostalgique de la « circulaire Guéant », si l'on en juge par les amendements adoptés sur le sujet à l'initiative de nos collègues du groupe Les Républicains.

En définitive, si aucun des deux textes ne me paraît satisfaisant, l'Assemblée nationale pourrait, à tout le moins, prendre en compte certains des apports bienvenus du Sénat.

M. Éric Coquerel, député. - Je dois avouer que les déclarations liminaires des deux rapporteurs ne me surprennent guère.

Je constate que le Sénat a aggravé le caractère « répressif » de la loi, même s'il est vrai que certaines des évolutions qu'il a adoptées, comme le maintien des délais de recours devant la CNDA ou l'interdiction du placement en rétention des mineurs isolés et la limitation de la durée de rétention des mineurs accompagnant leur famille, insufflent un peu d'humanité dans ce projet de loi.

Quoi qu'il en soit, ce constat et les propos que j'ai entendus ne devraient pas donner à penser que le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture serait plus équilibré que celui du Sénat, alors qu'il demeure, à mes yeux, toujours aussi déséquilibré, inhumain et inefficace, faute d'apporter des réponses aux questions soulevées par l'immigration actuelle.

Je me satisferai donc assez bien de l'échec de cette commission mixte paritaire, qui permettra à ceux qui le souhaitent de poursuivre leur mobilisation face à ce texte et leur opposition à son adoption définitive.

M. Philippe Bonnacarrère, sénateur. - Je veux d'abord à mon tour remercier les présidents des deux commissions des lois ainsi que les rapporteurs dont je suis convaincu qu'ils ont fait tous les efforts nécessaires pour essayer de trouver une solution permettant de faire aboutir cette CMP. Parallèlement, nous devons faire un constat d'échec. Il n'y a bien sûr pas d'obligation de résultats pour une CMP, chacun assemblée étant libre de ses choix – et nos institutions règlent cette question aisément.

L'absence d'accord a cependant une signification un peu particulière sur ce sujet. Premièrement, le groupe centriste du Sénat avait approuvé le texte issu de nos débats en première lecture pour permettre d'avancer sur ce sujet difficile. Nous avons indiqué

nettement que nous soutenions ce qui était selon nous une proposition, une base de négociation en vue de la CMP, et non un contre-projet. Nous avons fermement exprimé notre souhait d'un accord en CMP et inscrit cette perspective comme le motif de notre vote. Aussi regrettons-nous l'échec de cette CMP. Lorsque le texte reviendra devant le Sénat, cette situation nous conduira probablement à modifier notre vote.

Deuxièmement, c'est un échec sur un texte particulier en raison du poids humain, juridique et politique des enjeux de l'asile et des migrations. Nous sommes sur un sujet largement européen qui ne peut être abordé de façon satisfaisante dans un cadre strictement franco-français. Alors que les pays européens sont très divisés, ils ont fait l'effort de rechercher un accord, et celui intervenu il y a quelques jours, même imparfait, permet une expression européenne commune. C'est important pour l'opinion publique qui perçoit ainsi un cap, une forme de volonté. Je regrette que l'Assemblée et le Sénat n'aient pu réaliser ce que les pays d'Europe, bien que plus divisés que nous ne le sommes, sont pourtant parvenus à accomplir.

Troisièmement et dernièrement, je crains que les conséquences de l'échec de cette CMP ne soient finalement négatives pour tout le monde. Il n'y aura pas de gagnants, seulement des perdants : le Gouvernement, bien sûr, dont le texte, même pour des élus bienveillants à son égard, a aussi bien des faiblesses – si l'on pouvait répondre à des problèmes aussi complexes et douloureux que les migrations par de simples modalités procédurales, cela se saurait – mais aussi le Parlement, dans son ensemble, incapable d'unité pour proposer des solutions sur un sujet aussi important et occupé par des motifs purement politiques inaudibles de nos concitoyens.

Au nom de mes collègues centristes, je vous fais donc part de notre très profond regret.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. - Les deux rapporteurs et le président Philippe Bas s'associent à moi pour vous remercier de votre intervention. Effectivement, nous n'avons pas ménagé nos efforts pour aboutir à une CMP conclusive, mais les conditions n'étaient, hélas, pas totalement réunies.

Mme Éliane Assassi, sénatrice. - Je regrette d'abord qu'un texte aussi important que celui-ci ait été examiné en procédure accélérée et que le débat ait été contraint dans le temps, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat.

Quelle que soit sa version, cela reste un texte qui s'attaque aux droits fondamentaux et à la dignité humaine. Que ce soit à l'Assemblée nationale ou au Sénat, mon groupe ne trouve aucun point d'accord sur ce texte.

Il y a plusieurs mesures inacceptables dont certaines sont totalement non-négociables. Je veux évoquer ici l'accélération du traitement des demandes d'asile qui, selon nous, empêche l'exercice des droits, la réduction des délais de recours, la généralisation de l'enfermement disproportionné des personnes, dont les familles avec enfants, et même pour une durée réduite à cinq jours, le délit de solidarité assoupli à l'Assemblée nationale mais durci au Sénat, et la suppression de l'aide médicale d'État (AME) par le Sénat.

Mme Josiane Costes, sénatrice. - Je remercie les présidents de nos deux commissions ainsi que nos deux rapporteurs. Le groupe du Rassemblement Démocratique et Social européen (RDSE) du Sénat est très attaché au modèle de l'État de droit, en France et

pour tous. Le texte adopté par le Sénat comporte deux points positifs : le maintien à trente jours du délai de recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) et l'interdiction de placer en centre de rétention administrative les mineurs non accompagnés – même si nous aurions préféré qu'aucun mineur ne puisse être placé en rétention. Nous regrettons également que les mesures sur l'intégration, notamment préconisées par le « rapport Taché », n'aient pas trouvé de place dans ce texte.

M. Jacques Groperrin, sénateur. - La commission de la culture et de la communication du Sénat s'était saisie pour avis de ce projet de loi. J'attire votre attention sur l'un des apports du Sénat, à savoir le rétablissement de la visite médicale des étudiants étrangers primo-arrivants par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII). L'ancienne majorité avait imposé en 2016 une situation quelque peu bancal car potentiellement dangereuse : les universités se retrouvaient responsables, sans aucun moyen, de la prévention médicale des étudiants étrangers primo-arrivants et notamment du dépistage de maladies à gros potentiel épidémique. C'est pourquoi le Sénat a souhaité que ces visites continuent d'être assurées par l'OFII car c'est une question de santé publique. Il nous serait fort agréable que l'Assemblée nationale reprenne cette disposition.

M. Philippe Bas, sénateur, vice-président. - Je remercie la présidente de la commission des Lois de l'Assemblée nationale ainsi que les deux rapporteurs pour la qualité du travail accompli ces derniers jours, et notamment hier au cours d'une longue réunion ayant permis de discuter de chacune des dispositions de ce texte en vue d'un accord.

Le contre-projet du Sénat est inspiré par une volonté d'efficacité dans la lutte contre la fraude, de resserrement des conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France et d'amélioration des conditions d'éloignement des étrangers sans titre. Mais nous avons voulu également marquer clairement notre attachement à un certain nombre de principes fondamentaux relevant de l'humanisme : c'est la raison pour laquelle nous avons interdit que des mineurs non accompagnés soient placés en rétention ; c'est aussi pour cela que lorsqu'une famille est en instance d'éloignement et doit être placée en rétention, nous avons prévu qu'elle ne puisse pas rester plus de cinq jours dans un centre de rétention.

En matière de politique migratoire, il nous a semblé crucial de donner au Gouvernement les moyens d'agir réellement et efficacement : c'est en ce sens que nous avons proposé la refonte de l'AME, le renforcement de l'efficacité du régime de rétention, le maintien du délit d'aide à l'entrée, au séjour ou à la circulation irréguliers d'un étranger en France, le vote annuel de contingents d'entrée sur le territoire national en fonction des titres de séjour – et non des quotas par nationalités dont il n'a jamais été question –, une meilleure maîtrise de la langue française avant l'obtention d'un titre de séjour, l'encadrement de l'immigration familiale, le renforcement de la lutte contre les fraudes, et notamment celles aux allocations familiales de la part de familles d'étrangers éloignés. Sur tous ces sujets, il existe une grande distance entre le texte du Sénat et celui de l'Assemblée nationale, malgré les efforts importants consentis par les députés, la rapporteure et la présidente de la commission des Lois.

Le nombre de sujets sur lesquels il aurait ainsi fallu édulcorer le texte du Sénat pour parvenir à un compromis nous aurait fait aboutir à un texte transactionnel, dont la lisibilité aurait été altérée par rapport à la version votée à une large majorité de notre assemblée.

En dépit de cette main tendue, et compte tenu des attentes des Français qui, sur un sujet aussi important que la politique migratoire, veulent des mesures de fermeté et d'efficacité assumées, nous avons considéré que nous ne pouvions pas parvenir à un texte qui aurait constitué un entre-deux. Le Gouvernement et la majorité de l'Assemblée nationale souhaitent un texte en deçà des attentes du Sénat. Vous étiez prêts à accepter beaucoup d'avancées dans notre sens, mais nous avons considéré que, globalement, la pesée n'était pas suffisante.

Notre volonté de clarté, de fermeté et d'efficacité, qui exclut la transaction et le compromis, explique que nous n'ayons pas pu aboutir, malgré l'excellence du climat de travail que nous avons eu dans l'examen de ce texte.

Mme Yaël Braun-Pivet, députée, présidente. - Je pense que les raisons pour lesquelles cette commission mixte paritaire est vouée à l'échec sont comprises de tous. Nous n'avons pourtant pas ménagé nos efforts pour parvenir à un compromis car nous considérons qu'un accord avec le Sénat ne trahirait pas ce que nous souhaitons voir figurer dans le texte. Sur un certain nombre de dispositions, il existait en effet une possibilité d'équilibre, sans renier les positions respectives des deux assemblées. Nous comprenons que cette ligne d'équilibre ne répond pas à la volonté de plus grande fermeté, voire d'intransigeance, du Sénat.

Je constate donc l'échec de la commission mixte paritaire. Nous examinerons à nouveau ce projet de loi dès la semaine prochaine en commission et reviendrons à la plupart des dispositions que nous avons précédemment adoptées.

La commission mixte paritaire a constaté qu'elle ne pouvait parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

La réunion est close à 12 h 10.

Mardi 10 juillet 2018

- Présidence de M. Roland Lescure, député, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Commission mixte paritaire sur le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution, et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous s'est réunie à l'Assemblée nationale le 10 juillet 2018.

Elle a procédé à la désignation de son bureau, qui a été ainsi constitué :

- M. Roland Lescure, député, président ;

– Mme Sophie Primas, sénateur, vice-présidente ;

La commission a également désigné :

– M. Jean-Baptiste Moreau, rapporteur pour l'Assemblée nationale ;

– M. Daniel Gremillet (représentant de M. Michel Raison, empêché) et Mme Anne-Catherine Loïsier, rapporteurs pour le Sénat.

La commission mixte paritaire (CMP) procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.

M. Roland Lescure, député, président. – Madame la Présidente, chers collègues, comme il s'agit de la première CMP de la présente législature réunissant principalement les deux commissions des affaires économiques, je rappelle les règles régissant cet exercice :

– une CMP ne constitue pas une deuxième lecture, mais une parenthèse dans la navette. Notre base de discussion n'est donc pas le dernier texte adopté, celui du Sénat. Nous pouvons discuter à la fois du texte adopté par l'Assemblée nationale et de celui voté par le Sénat ;

– une CMP ne peut examiner que les dispositions restant en discussion. On ne peut donc pas revenir sur un article conforme (sauf pour coordination, correction d'une erreur matérielle ou en vue d'assurer le respect de la Constitution). Après une lecture dans chaque chambre, le texte du projet de loi comporte désormais 110 dispositions. 28 d'entre elles ont été adoptés conformes par le Sénat. À l'issue de ces premières lectures 92 articles restent donc en discussion, dont 30 articles introduits lors de l'examen au Sénat.

Nous ne pouvons ajouter des dispositions additionnelles, en vertu de la règle de l'entonnoir. En outre, si des propositions de rédaction tombaient sous le coup de l'article 40 de la Constitution (irrecevabilité financière), il me reviendrait, en tant que président de la CMP, de déclarer leur irrecevabilité ;

– il ne saurait y avoir d'accords partiels. Le moindre désaccord conduit à constater l'échec de la CMP. Comme on le dit souvent, il n'y a accord sur rien ou il y a accord sur tout. C'est pourquoi j'inciterai nos rapporteurs à débiter leurs propos par les articles les plus problématiques ;

– l'élaboration d'un texte par la CMP n'a de sens que si ce texte est susceptible d'être ensuite adopté par les deux assemblées. J'insiste particulièrement sur ce point dans la mesure où l'appartenance politique de la majorité des membres de notre CMP ne permet pas d'assurer une majorité aux formations majoritaires à l'Assemblée nationale. En tant que président de la CMP, il m'appartiendra de vérifier l'existence, ou pas, d'un consensus susceptible d'être soumis à nos deux chambres. J'éviterai donc, dans la mesure du possible, de procéder au vote.

L'examen du présent projet de loi par nos deux assemblées a permis un enrichissement important du texte, qui, initialement, ne comportait que 17 articles. L'Assemblée a adopté 441 amendements au total, en commission et en séance. De son côté, le Sénat en a adopté 225. Le texte adopté par le Sénat s'éloigne, cependant, assez sensiblement

de celui qui avait été approuvé par notre assemblée. Nos rapporteurs respectifs ont pu se rencontrer ces derniers jours et vont nous faire part de l'avancement de leurs réflexions.

Mme Sophie Primas, sénateur, vice-présidente. – Je souhaite que cette CMP soit conclusive. Néanmoins, nous avons des points de divergence qu'il est nécessaire d'aplanir. Nous devons bien sûr avoir un accord sur tout mais si nous ne devons avoir un accord sur rien nous ne serions pas là. Il y a beaucoup d'articles pour lesquels nous faisons cause commune, il faut rendre grâce au travail des députés, des sénateurs et des rapporteurs.

Je souhaite excuser Monsieur Michel Raison qui ne peut être présent et qui sera remplacé par Monsieur Daniel Gremillet, qui a été un des sénateurs très actifs sur ce texte.

M. Jean-Baptiste Moreau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Je tiens d'abord à saluer la qualité de nos échanges lors des réunions que nous avons tenues avec les rapporteurs du Sénat Madame Anne-Catherine Loisier et Monsieur Michel Raison, en présence de Monsieur Daniel Gremillet.

L'esprit constructif est remarquable et les apports de la navette parlementaire sont nombreux mais le fait est que le Sénat a considérablement modifié le projet de loi en commission. Il est parfois revenu sur ses positions en séance publique – comme sur les néonicotinoïdes – ce dont je me félicite, mais pas toujours, en particulier sur des dispositions adoptées à l'initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de notre assemblée.

J'ai identifié plusieurs lignes rouges, certaines concernent le titre I^{er} mais les principaux points de blocage concernent le titre II.

À l'article 1^{er}, nous souhaitons la suppression de la validation des indicateurs par l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires. Il s'agit certes du texte adopté en séance publique à l'Assemblée nationale mais nous souhaitons revenir au texte adopté préalablement en commission. La validation des indicateurs par une autorité publique contribuerait à déresponsabiliser les interprofessions, ce qui ne nous semble pas souhaitable compte tenu de l'esprit des États généraux de l'alimentation (EGA).

À l'article 4, nous sommes favorables à la réintroduction du *name and shame* (« nommer et dénoncer ») des entreprises qui font échec à la médiation, sans avoir besoin de leur accord pour y procéder, et au rétablissement de la saisine du juge en référé par le médiateur des relations commerciales agricoles tel qu'adoptée en commission à l'Assemblée nationale.

À l'article 6, il conviendrait de supprimer la clause d'indexation des prix agricoles et alimentaires uniquement à la hausse car cela conduirait à convenir de prix très bas, en prévision d'une future hausse, ce qui serait défavorable aux producteurs.

À l'article 8, il est important de rétablir la demande d'habilitation à légiférer par ordonnance sur les relations entre les sociétés coopératives agricoles et les associés coopérateurs. Il s'agit d'un engagement du Président de la République afin de renouer la confiance entre la profession agricole et les coopératives dont le modèle a pu être dévoyé par certaines coopératives.

À l'article 9 nous sommes également favorables au rétablissement de l'habilitation. Le Sénat a inscrit directement dans la loi les dispositions sur le relèvement du

seuil de revente à perte et l'encadrement des promotions. Le Gouvernement n'y est pas prêt et la rédaction proposée par le Sénat n'est pas tout à fait conforme à ses intentions. La concertation va se poursuivre cet été et, à la rentrée, nous y verrons plus clair, même si je ne suis pas en désaccord avec la philosophie du texte du Sénat.

Au titre II, les principaux points de désaccord portent sur deux articles initiaux du projet de loi et sur des dispositions adoptées à l'initiative de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et qui ont été supprimées au Sénat.

Le Sénat a en effet supprimé l'interdiction des bouteilles en plastique dans la restauration collective ; l'instauration, à compter du 1^{er} janvier 2030, d'une obligation de certification environnementale des produits sous signes officiels de la qualité et de l'origine ; la présence de représentants d'associations de défense de l'environnement dans la gouvernance de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) ; les nouvelles obligations en termes de responsabilité sociale et environnementale des grandes entreprises en matière de bien-être animal ou de lutte contre la précarité alimentaire et l'interdiction du réaménagement de tout bâtiment d'élevage de poules pondeuses en cage, en maintenant seulement l'interdiction de la construction de ces bâtiments. Il y a également le point clé de l'expérimentation de l'épandage aérien par drones de produits autorisés en agriculture biologique et en certification « haute valeur environnementale » dans certaines conditions de production et qui a été étendue, par le Sénat, à l'ensemble des produits, ce qui n'est pas souhaitable.

Les deux points clés portent sur les articles 14 et 15. Nous souhaitons le rétablissement intégral de l'article 14 tel qu'adopté à l'Assemblée nationale : il est symboliquement important de réintroduire l'interdiction des remises commerciales sur les produits phytopharmaceutiques. Nous souhaitons également le rétablissement de l'article 15 tel que prévu par le Gouvernement, prévoyant des ordonnances sur la séparation de la vente et du conseil sur les produits phytopharmaceutiques.

En outre, certaines dispositions n'ont pas été supprimées mais elles ont été fortement édulcorées : l'ouverture de l'article 11 aux certifications de conformité, sur laquelle le Sénat est, il est vrai, revenu ensuite en séance publique, la hausse du seuil pour l'application d'un plan de diversification de protéines et la suppression de l'expérimentation sur les contenants plastiques dans les cantines des collectivités publiques.

Vous avez ici une liste non exhaustive des marqueurs forts du projet de loi, auxquels nous tenons et qui résultent déjà d'un équilibre au sein de notre assemblée. Je ne saurais y renoncer car pour que cette CMP soit conclusive, il faut avoir la garantie que l'Assemblée nationale adoptera, en séance publique, le texte qui en résultera.

M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. Permettez-moi, en préambule, de saluer le travail de fond réalisé, avec Anne-Catherine Loisier, par Michel Raison, rapporteur du texte au Sénat, qui ne pouvait malheureusement être présent parmi nous aujourd'hui, ainsi que par le rapporteur pour avis Pierre Médevielle.

Je souhaitais aussi remercier le rapporteur de l'Assemblée nationale, Jean-Baptiste Moreau, ainsi que l'ensemble des députés qui ont travaillé sur un texte dont chacun mesure l'importance pour la profession agricole, et dont la mobilisation a été, je crois, à la hauteur de l'enjeu, ne serait-ce qu'en nombre d'heures passées à siéger en commission ou dans l'hémicycle.

La qualité du texte transmis sur des questions juridiques et contractuelles très complexes justifie d'ailleurs les très nombreux accords entre nos deux assemblées sur le titre I^{er}.

En comparant mot à mot, plus de 70 % du titre I^{er} est conforme ou quasi-conforme, ce qui atteste d'une grande convergence de vues entre nous.

Notre assemblée a en particulier repris, au mot près, la procédure d'élaboration des indicateurs que vous aviez adoptée. Nous pouvons nous féliciter d'être parvenus à une rédaction commune sur ce sujet essentiel. Je me dois cependant de préciser que, même si le droit parlementaire permet formellement de revenir sur cette rédaction conforme, puisque l'article dans son intégralité n'est pas conforme, cela heurterait très gravement l'esprit d'une commission mixte paritaire qui, je le rappelle, est censée régler les points de désaccord, et non en créer de nouveaux. Pardonnez-moi d'être un peu solennel mais j'y insiste, car la pratique serait inédite : revenir sur un point adopté dans les mêmes termes par nos deux assemblées porterait atteinte, sinon au droit parlementaire, du moins à un principe républicain essentiel qui régit la navette parlementaire depuis 1958. On engrange les points d'accord et l'on n'y revient pas...

La réussite de cette commission mixte paritaire est par ailleurs un impératif pour tenir le calendrier fixé dès l'origine par le Gouvernement, soit l'adoption du texte avant le début des négociations commerciales le 1^{er} octobre. C'est une date butoir pour les organisations agricoles qui ne veulent pas perdre une année supplémentaire avant d'expérimenter le nouveau dispositif contractuel. Il peut même être envisagé le pire, à savoir qu'à défaut d'adoption de la loi, les négociations soient excessivement dures cette année, comme on l'a déjà connu, dans la perspective de l'année suivante où les règles seront, au moins en partie, rebattues. Je rappelle que c'était déjà le cas lors des négociations il y a quelques mois. Pour protéger nos agriculteurs et nos industries, il est essentiel de dépasser nos clivages politiques pour aboutir à un texte commun au terme de cette commission.

C'est dans cet esprit constructif que nous avons travaillé pour préparer cette commission. L'examen des différences entre les textes issus de nos deux assemblées laisse apparaître quelques points de désaccord, mais qui me paraissent tout à fait surmontables.

Sur l'article 1^{er}, le Sénat a apporté trois précisions. D'une part, il a souhaité assouplir le dispositif des accords-cadres et des mandats de facturation pour ne pas brusquer le mouvement de consolidation des organisations de producteurs (OP), tout en appelant à cette structuration dans les plus brefs délais.

Quand un accord-cadre aura été signé entre une OP et un acheteur, tous les contrats individuels devront le respecter. C'est essentiel. En revanche, le fait d'imposer la signature préalable d'un accord-cadre pouvait mener les producteurs individuels, en cas d'échec de la négociation, à l'impasse : à défaut d'accord-cadre, le producteur individuel aurait dû, pour vendre les volumes concernés, se défaire du contrat le liant à son OP en la quittant, ce qui aurait eu l'effet inverse de ce qui était souhaité. Nous avons donc proposé une rédaction de compromis, en accord avec le Gouvernement, pour conserver cet accord-cadre préalable obligatoire dans les secteurs où les OP sont déjà structurées, c'est-à-dire là où la contractualisation est obligatoire.

De même, la rédaction que nous avons retenue sur le mandat de facturation est simple : le producteur pourra confier ce mandat à qui il veut, y compris à son OP si elle

dispose des ressources suffisantes pour offrir ce service. Les OP pourront d'ailleurs prévoir une telle éventualité dans leurs statuts.

Le Sénat a aussi voulu préserver l'idée que les filières pouvaient s'accorder entre elles sur une contractualisation obligatoire adaptée à leurs contraintes. C'est le cas du secteur vitivinicole, mais d'autres filières peuvent être concernées, notamment la semence. C'est un point important. L'idée n'est pas de soustraire des filières à des obligations minimales qui existent pour protéger les producteurs, mais bien d'adapter la loi à la réalité du terrain. Nous vous proposerons une rédaction alternative et souple pour rappeler à l'article 1^{er} que tout accord interprofessionnel pourra compléter les clauses obligatoires contenues dans ces contrats.

Enfin, le Sénat a précisé que les formules de prix devaient être claires et accessibles au travers d'indicateurs publics, en assurant une transmission des formules de prix aux pouvoirs publics, même si ce dernier point peut poser quelques questions sur le caractère opérationnel du dispositif.

Les articles 2 et 3 étant quasi conformes, j'en viens à l'article 4. Notre assemblée a confirmé votre position sur la procédure de « nommer et dénoncer ». Cette procédure serait de nature à affaiblir le médiateur qui, d'ailleurs, ne souhaite pas faire usage de cette possibilité. Le risque est bien que cette idée intéressante aboutisse à un moindre recours à la médiation. Il en est de même pour la faculté laissée au médiateur de saisir directement le juge en cas d'échec de la médiation. Nos deux assemblées sont en plein accord pour écarter ces deux points. Le Sénat a en revanche proposé une avancée importante sur le sujet en prévoyant la faculté pour une des parties, en cas d'échec de la médiation, de saisir le juge en la forme des référés. Cela permettra d'aboutir rapidement à jugement sur le fond qui règlera définitivement le litige. Le fait de permettre une telle saisine juste après une médiation dont la qualité, reconnue par tous les acteurs, repose sur l'indépendance du médiateur, justifie, naturellement, que l'avis du médiateur constitue une pièce essentielle du dossier du juge. C'est une réelle avancée pour les agriculteurs qui, je l'espère, fera consensus entre nous.

Sur l'article 5 *bis*, le Sénat partage l'avis du Gouvernement qui a précisé que le dispositif proposé avait une portée plus restreinte que la possibilité laissée par l'arrêt « Cartel des endives », ce qui revenait à ajouter une contrainte aux OP non commerciales. De même, tout en soutenant cette mesure, nous avons supprimé l'article 5 *ter* puisque le code rural et de la pêche maritime prévoit déjà que les OP et les associations d'OP peuvent intégrer des interprofessions. C'est d'ailleurs le cas dans les fruits et légumes et la viande bovine.

À l'article 5 *quinquies*, nous avons conservé la clarification de la procédure de non-dépôt des comptes proposée par l'Assemblée nationale, qui a supprimé l'intervention de l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires. Nous avons simplement renforcé la constitutionnalité du dispositif puisqu'il n'est pas possible de prévoir des sanctions différenciées en fonction des secteurs d'activité. Une entreprise automobile ne déposant pas ses comptes ne saurait être moins sanctionnée qu'une entreprise agroalimentaire pour le même manquement. Il est important de préciser que le Sénat ne supprime pas les sanctions, au contraire, il les renforce. Je rappelle qu'une telle procédure d'injonction sous astreinte du président du tribunal de commerce existe déjà dans le code de commerce pour toutes les entreprises. Cette procédure prévoit d'ailleurs, en théorie, des astreintes non plafonnées. Le Sénat a juste repris la proposition de l'Assemblée pour relever l'astreinte jusqu'à 2 % du chiffre d'affaires en cas de « manquements répétés », et non en fonction du

secteur d'activité de l'entreprise, ce qui permet d'assurer une progressivité des sanctions visant les entreprises les plus récalcitrantes que nous connaissons bien.

Sur l'article 6, nous avons adopté de manière quasi conforme l'article en lui adjoignant un nouveau dispositif de clause de révision des prix pour certains produits très précis, composés à plus de 50 % d'une matière première connaissant une forte fluctuation des prix. Cela permettrait d'éviter une nouvelle crise du beurre par exemple. Le mécanisme n'est d'ailleurs pas totalement asymétrique puisqu'une fois la clause enclenchée à la suite d'une hausse des prix de la matière première, si les cours reviennent rapidement à la baisse, ce que nous voyons souvent sur les marchés de plus en plus volatils, la modulation des prix jouera également à la baisse. Que ce soit à l'article 1^{er} ou à l'article 8, un point a fait l'objet d'une quasi-unanimité au Sénat : la défense du modèle coopératif sur nos territoires. En prévoyant un champ d'habilitation extrêmement large, l'article 8 permettait au Gouvernement de remettre en cause les fondements de ce modèle. Dans ces conditions, l'autorisation de l'habilitation reviendrait à signer un chèque en blanc au Gouvernement, ce que le Sénat a refusé.

À l'inverse, quand le champ de l'habilitation était clair, le Sénat a maintenu la rédaction proposée, ce qui était le cas pour la réforme du Haut Conseil de la coopération agricole ainsi que pour la modification du rôle du médiateur de la coopération agricole. Dans le même esprit, je vous proposerai de rédiger très précisément les annonces faites par le Gouvernement à ce stade sur les coopératives en les inscrivant *in extenso* dans l'ordonnance.

S'agissant de l'article 9, le Sénat a estimé que le Parlement était légitime à inscrire directement dans la loi le relèvement du seuil de revente à perte et l'encadrement des promotions. Nous ne serons évidemment pas fermés à ce que la CMP travaille à une rédaction qui serait encore plus adéquate juridiquement.

L'article 10, qui prévoit de modifier par ordonnance les règles de transparence et la prohibition de certaines pratiques abusives dans les relations commerciales, ne devrait pas poser de difficultés entre nous.

Souhaitant lutter contre les lois bavardes, nous avons supprimé plusieurs rapports ou des dispositions au contenu parfois trop déclaratif pour être acceptables par le Conseil constitutionnel. Mais, là encore, cela ne doit pas être un obstacle à ce que nous trouvions un accord.

Enfin, nous avons souhaité inscrire dans la loi un principe d'application du droit français des relations commerciales aux négociations qui ont lieu à l'étranger (article 10 *bis* A), et avons marqué un coup d'arrêt aux mesures de surtransposition qui sont autant de handicaps pour la compétitivité de notre agriculture (article 10 *decies*). Je ne doute pas que ces dispositions pourront faire l'objet d'aménagements consensuels au cours de notre réunion.

En résumé, il me semble que tous les éléments sont réunis pour aboutir à l'adoption d'un texte équilibré sur le titre I^{er}, fruit d'un compromis intelligent entre nos deux assemblées. Cette partie est très attendue par la profession agricole, qui en espère l'adoption la plus rapide possible.

Mme Anne-Catherine Loisier, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. Je voudrais saluer l'ensemble de mes collègues sénateurs pour leur participation et leurs apports

à nos travaux, ainsi que le rapporteur de l'Assemblée nationale avec qui nous avons pu largement échanger.

Je voudrais à mon tour dire quelques mots sur le titre II du texte dont j'ai eu la charge et sur les principaux apports du Sénat pour souligner, avant tout, les nombreux points d'accord entre nos deux assemblées. Sur les 28 articles déjà conformes, 25 le sont sur les titres II et suivants.

Ainsi, en matière de restauration collective, le Sénat a préservé l'ambition de l'article 11 en maintenant l'objectif de 20 % de produits biologiques ainsi que l'exclusion des produits sous certification de conformité, qui n'apportaient pas un gage suffisant de qualité. Nous avons toutefois souhaité mieux adapter l'article aux réalités du terrain, en intégrant tous les produits sous signes de qualité ou mentions valorisantes et les produits labellisés « régions ultrapériphériques », en prenant en compte l'offre locale et en favorisant sa structuration ou en exonérant la restauration purement privée de l'obligation d'information. Sous réserve d'un ajustement sur le périmètre des gestionnaires concernés auquel nous sommes tout à fait disposés, nous pourrions parvenir à un accord sans difficulté.

Toujours sur le volet alimentation, nous avons conforté ou ajouté plusieurs dispositions pour mieux informer le consommateur, mieux le protéger et promouvoir les productions françaises, qu'il s'agisse de la protection des dénominations commerciales associées aux produits d'origine animale, étendue à la promotion (article 11 *sexies*) ; du vin, avec une obligation d'information sur l'origine dans tous les établissements qui en mettent à la vente (article 11 *nonies E*) et le maintien d'une déclaration de récolte obligatoire (article 11 *nonies F*) ; du miel, avec l'indication des pays d'origine dans l'ordre d'importance en cas de mélange (article 11 *decies*) ; ou encore de l'encadrement renforcé de l'usage du terme « équitable » (article 11 *nonies*). Nous avons en revanche jugé que l'affichage environnemental des denrées alimentaires (article 11 *septies A*) ne pouvait être retenu, à la fois parce que le sujet relève du droit européen et parce qu'un tel affichage pourrait s'avérer contre-productif au regard des expérimentations en cours ou à venir et portées par le Gouvernement, ainsi que pour certaines productions, notamment bio.

Dans le même objectif de défense de notre modèle agricole, le Sénat a ajouté, en séance, un article très symbolique mais aussi très attendu pour affirmer un principe d'interdiction de mise à la vente de toute denrée alimentaire ou produit agricole qui ne respecterait pas les normes européennes ou françaises en matière de traitement, de mode de production ou d'exigence d'identification et de traçabilité (article 11 *undecies A*). Cette obligation est en outre déclinée au sein des objectifs de la politique agricole et alimentaire (article 11 *undecies*). Nous avons entendu l'intérêt du ministre pour disposer sur ce point d'un appui dans ses négociations avec nos partenaires commerciaux, mais aussi sa réticence à viser la loi française pour éviter tout contentieux ; là aussi, nous serions disposés à ne mentionner que la réglementation européenne pour conserver cet apport qui nous semble essentiel.

Sur le volet sécurité sanitaire, nous avons repris les rédactions proposées par l'Assemblée nationale en amendant à la marge l'une d'entre elles pour prévoir une contre-expertise en cas de détection d'agents pathogènes dans l'environnement de production, et ce afin de mieux nous conformer à la réglementation européenne. Nous avons également adopté un dispositif de sanctions en cas d'échec de la procédure de retrait et de rappel des produits. Ce sont là des avancées qui, je pense, nous rassembleront sans difficulté.

En matière de bien-être animal, le Sénat a voulu préserver le bon équilibre auquel était parvenue l'Assemblée nationale et a adopté conformes la quasi-totalité des articles de cette partie, à l'exception de la disposition sur l'interdiction des bâtiments d'élevage de poules pondeuses (article 13 *bis* A), de laquelle nous avons voulu exclure les réaménagements de peur que même un réaménagement favorable au bien-être animal ne soit plus possible. Depuis, nous avons pu avoir connaissance du courrier adressé par le ministre à la filière qui lève toute inquiétude en la matière et nous n'aurions donc plus aucune objection à revenir à la rédaction de l'Assemblée.

Les points qui feront le plus débat entre nous portent sur les produits phytopharmaceutiques. Le Sénat a d'abord estimé que l'effet de l'interdiction des remises, rabais et ristournes (article 14) était insuffisamment documenté dans l'étude d'impact, alors qu'il s'agit d'une mesure structurelle pour la profession agricole. Malgré nos demandes répétées, le Gouvernement n'a jamais étayé son analyse.

Nous proposons néanmoins de rétablir en partie cette interdiction dans le texte, en restreignant son périmètre pour mieux répondre aux attentes exprimées par les députés et le Gouvernement. Ainsi, les remises, rabais et ristournes seraient interdits sur les seules mesures promotionnelles fondées sur le montant d'achat ou le volume des produits. Il n'y aurait ainsi plus de possibilité de réduction incitant à l'achat en volume.

En revanche, ces pratiques commerciales seraient maintenues si des services sont rendus par l'acheteur, en faveur d'une plus grande sécurité des agriculteurs et d'une meilleure utilisation, notamment en termes de stockage ou de formation. C'est un mécanisme incitatif et non uniquement punitif qui est proposé ici. Il respecte la volonté gouvernementale d'un effet prix en faveur des produits de biocontrôle tout en accompagnant les acteurs en faveur d'un meilleur usage des produits.

Sur les préparations naturelles peu préoccupantes (PNPP) à base de plantes comestibles (article 14 *ter*), après échange avec l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), nous avons considéré qu'il fallait maintenir l'esprit de simplification de la mesure introduite à l'Assemblée tout en conservant une évaluation minimale des substances. Nous avons proposé une idée simple : une procédure simplifiée et, chose unique dans le code rural et de la pêche maritime, une évaluation elle-même simplifiée, notamment pour les produits à base de plantes comestibles. Les associations concernées travaillent en ce moment avec l'ANSES sur le sujet. L'idée n'est pas que l'évaluation soit bloquante. Au contraire, elle permettra de préconiser des doses d'utilisation et de préciser les conditions optimales d'épandage.

Concernant l'expérimentation de l'usage des drones pour l'épandage de précision de produits phytopharmaceutiques (article 14 *sexies*), nous avons repris la rédaction que vous aviez adoptée au sortir de la commission, considérant que la justification de la mesure était avant tout d'assurer la sécurité des utilisateurs et non de viser une catégorie de produits plutôt qu'une autre. Les deux rédactions sont donc très similaires mais il s'agit d'éviter de créer une rupture d'égalité entre les agriculteurs, qu'ils aient fait le choix ou non de l'agriculture biologique.

Enfin, notre assemblée a maintenu la séparation entre le conseil et la vente de produits phytopharmaceutiques (article 15). Nous partageons la même ambition : l'émergence d'un conseil indépendant, séparé et stratégique, à un coût acceptable pour nos agriculteurs.

Mais le risque d'une mesure trop rigide est de ne plus avoir de conseil du tout. Cela serait contre-productif pour notre agriculture.

C'est pourquoi nous proposons, là encore, un compromis qui permettrait, d'une part, de lister précisément tous les types de conseils existants aujourd'hui. D'autre part, nous proposons d'appliquer une stricte séparation des structures entre les activités de vente et les activités de conseil stratégique, sans préciser que ce conseil sera pluriannuel si cela n'est pas nécessaire et afin de mieux s'adapter à la diversité des filières.

En conclusion, nous pourrions parvenir à un accord parce que nombre d'articles sont déjà conformes ou très près de l'être et parce que nous proposons à cette commission mixte paritaire d'adopter un certain nombre de rédactions de compromis. Il est essentiel de ne pas décevoir une profession qui s'est beaucoup investie sur ce texte au cours de longs mois. Je crois que nous ferions là œuvre utile à la fois pour notre agriculture, car la loi trouverait à s'appliquer plus rapidement et de façon plus équilibrée, pour le Parlement lui-même, qui en sortirait grandi, ainsi que pour le Gouvernement, qui pourrait se prévaloir d'avoir réussi à rassembler sur son texte.

M. Roland Lescure, député, président. – Tout le monde souhaite aboutir à un accord, mais un accord sur l'ensemble. Il ne peut y avoir ni quasi-conformité, ni quasi-accord. C'est ce qui fait la difficulté, mais aussi la beauté de cette procédure.

Mme Laurence Maillart-Méhaignerie, députée. – Je tenais à dire quelques mots sur le titre II, sur lequel j'ai été désignée rapporteure pour avis par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Ce texte issu des états généraux de l'alimentation fonctionne sur deux piliers. Il ne saurait être question de renoncer à nos ambitions sur les enjeux phytopharmaceutiques, en rendant, comme l'a fait le Sénat, en toute bonne foi sans doute, certaines dispositions inopérantes, voire en les complexifiant par rapport à celles adoptées à l'Assemblée nationale. Je rejoins le discours et l'arbitrage de notre rapporteur.

M. Franck Montaugé, sénateur. – Je souhaite remercier les rapporteurs et souligner la qualité des rapports qui ont été produits et le travail de fond effectué par le Sénat. Les points de divergence sont nombreux. J'observe que le débat a presque été clos en même temps qu'il était présenté. Je voudrais donc savoir sur quels points avancés par le Sénat l'Assemblée est prête à faire un pas, et réciproquement.

M. Jérôme Nury, député. – Je vais revenir sur le calendrier et la nécessité d'aboutir aujourd'hui à un texte pour que les négociations commerciales de l'automne prochain puissent se dérouler dans de bonnes conditions pour nos agriculteurs. J'ai entendu la proposition de notre rapporteur sur l'article 1^{er}, sur lequel nous avons beaucoup débattu à l'Assemblée et sur lequel nous avons trouvé une majorité autour d'indicateurs fiables, publics et qui permettent à l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires (OFPM) de jouer pleinement son rôle. C'est un des articles les plus attendus par nos agriculteurs. Sur l'article 8, je pense également que nous pouvons trouver une voie médiane. Quant au titre II, j'entends ce qui a été dit par notre collègue Madame Laurence Maillart-Méhaignerie, mais nous pourrions sûrement trouver un juste milieu entre les attentes des agriculteurs et celles des consommateurs qui nous permette d'adopter un texte.

M. Dominique Potier, député. – Nous sommes tous favorables à un accord qui permette que les prochaines négociations commerciales se déroulent sur des bases plus claires. C’était l’objectif de la loi « Sapin 2 » que le projet de loi modifie.

Je voudrais regretter au nom du groupe Nouvelle Gauche, qui avait été très constructif, que le Sénat n’ait pas retenu certaines de nos propositions qui étaient des facultés offertes au monde paysan, à la société, aux filières et aux territoires pour se saisir des questions alimentaires et agroalimentaires. Je pense aux propositions relatives à la haute valeur environnementale, l’agriculture de groupe ou aux contrats tripartites. Autant de processus qui ne coûtaient rien au budget de la Nation, mais donnaient des outils à la société pour se transformer elle-même.

Une dernière remarque qui sera un immense compliment pour nos collègues sénateurs : je tiens à saluer le travail de conviction de Monsieur Bernard Jomier et Madame Nicole Bonnefoy sur la question du fonds d’indemnisation des victimes, dont j’espère que nous saurons nous inspirer à l’Assemblée nationale.

M. Laurent Duplomb, sénateur. – Je voudrais dire ma déception de voir que l’on ne souhaite pas faire aboutir cette CMP. Les agriculteurs avaient mis beaucoup d’espoir dans les EGA ainsi que dans le discours de Rungis du Président de la République. Ils attendaient deux choses : une rémunération plus importante du fruit de leur travail et une meilleure reconnaissance. Aujourd’hui à quoi assiste-t-on ?

Le titre I^{er} pouvait donner un semblant d’espoir de remontée des prix, conduisant les grandes surfaces à rémunérer correctement les agriculteurs, même si je rappelle que les premières sont organisées en trois centrales d’achat qui font face à 13 000 fournisseurs. Je suis gêné que le Gouvernement ne veuille pas dire clairement ce qu’il entend faire sur l’article 8, d’autant plus que la transparence comme la possible sortie pour les coopérateurs relèvent du domaine réglementaire et qu’il n’y a donc pas besoin de la loi pour faire, si c’est bien ce que l’on veut. Or, les coopératives sont la capacité de faire ensemble quelque chose et les sorties individuelles, pour convenance personnelle, après s’être engagé, parce que telle ou telle chose ne vous plaît plus, ne sont pas conformes à leur esprit. L’intérêt général n’est pas la somme des intérêts particuliers et je m’étonne que le rapporteur de l’Assemblée nationale, qui a été président de coopérative, ne s’en rappelle pas.

Le titre II a été le défouloir d’une société qui ne sait pas ce qu’elle veut : d’un côté une agriculture hyper-protectrice de l’environnement mais de l’autre des décisions gouvernementales qui vont plutôt dans le sens d’une ouverture des marchés pour acheter des produits provenant d’autres continents dans lesquels aucune des règles que nous voudrions faire respecter chez nous n’est appliquée. On nous demande à nos agriculteurs de courir le 100 mètres avec des boulets aux pieds...

Je ne vois pas comment, par principe, on supprimerait les remises, rabais et ristournes pour les agriculteurs. Qui achètera plus cher ce qu’il peut obtenir moins cher ? Et comment expliquer que l’on supprime ces remises, rabais et ristournes quand certains ont pu bénéficier, lors de campagnes électorales, de remises sur la location de salles ? Je trouve que c’est une injustice vis-à-vis du monde agricole, mais aussi – en particulier les articles 14 et 15 – une insulte à l’intelligence agricole. Depuis bien longtemps, les agriculteurs n’utilisent pas ces produits pour le plaisir, ils les emploient de la manière la plus technique possible et au moment le plus opportun, pour la simple et bonne raison qu’ils les paient !

Je crois que nous serons passés à côté de l'objectif : celui de faire une vraie loi économique au bénéfice de l'agriculture du XXI^e siècle, d'une bonne alimentation et qui fasse la fierté de nos agriculteurs. Pour moi qui suis agriculteur avant d'être sénateur, un échec de cette CMP créerait un profond désespoir. Une fois de plus, nos agriculteurs sont sur le banc des accusés alors que l'agriculture française irrigue la totalité de nos territoires et qu'elle est l'une des meilleures au monde sur le plan de la qualité nutritionnelle et sanitaire.

Mme Monique Limon, députée. – J'interviens en ma qualité de responsable du texte pour le groupe la République en Marche. Les EGA ont réussi à renouer le dialogue entre l'ensemble des parties prenantes. Le texte de l'Assemblée nationale « marche sur ses deux jambes » car il contient à la fois un volet commercial et un volet sociétal. Le titre I^{er}, qui inverse la construction du prix et donne de nouveaux outils aux agriculteurs pour aboutir à des négociations commerciales plus équilibrées, me semble être une priorité. Le titre II permet, lui, de mieux prendre en compte les nouvelles attentes sociétales. La volonté du groupe la République en Marche est de maintenir le rôle des organisations professionnelles et de préserver les mesures emblématiques de ce projet de loi (relèvement du seuil de revente à perte, encadrement des promotions, interdiction des remises, rabais et ristournes et séparation capitalistique des activités de vente et de conseil des produits phytopharmaceutiques).

Cette loi peut donner un nouveau souffle aux agriculteurs et favoriser une alimentation sûre, saine, durable et accessible à tous. Notre majorité souhaite que ce texte soit rapidement mis en œuvre.

M. Franck Menonville, sénateur. – Le projet de loi qui nous réunit est issu des EGA qui ont suscité beaucoup d'attentes chez nos agriculteurs ; il est donc important que la CMP soit conclusive. J'ai une lecture un peu différente et plus confiante des travaux de nos deux assemblées. Le Sénat a travaillé sur le texte pendant de longues, de façon transpartisane sur de nombreux points en essayant de faire un pas les uns vers les autres. Le travail qu'ont fait nos rapporteurs en vue de cette CMP offre l'occasion de nouvelles avancées, notamment sur la séparation du conseil et de la vente ou sur les remises, rabais et ristournes.

Concernant l'article 8 sur les coopératives, le problème tient au mécanisme d'habilitation à légiférer par ordonnances qui a empêché le débat. Il faut que l'on prenne, le moment venu, le temps de travailler ce sujet sur le fond et non pas au travers d'une délégation au Gouvernement.

M. Julien Dive, député. – Je déploierai deux arguments pour expliquer en quoi il est important que la CMP soit conclusive.

Les EGA ont débuté en juillet 2017. Nous sommes en juillet 2018 et n'avons toujours apporté aucune réponse concrète aux difficultés du quotidien de nos paysans, au moment même où la politique agricole commune (PAC) est égratignée. Une nouvelle lecture en séance publique à l'Assemblée ne se ferait pas avant le mois de septembre, ce qui ferait perdre beaucoup de temps à nos exploitants. Un groupe de travail se réunira dans deux jours pour rédiger l'ordonnance prévue à l'article 15 ; je me demande sur quelle base le ministère se fondera pour rédiger cette ordonnance s'il n'y a pas d'accord aujourd'hui. Mon deuxième argument tient aux débats qui pourraient revenir en nouvelle lecture, notamment sur le glyphosate, au sein même de la majorité, ce dont elle se passerait bien. Je le dis avec d'autant plus de bienveillance que je n'appartiens pas à cette majorité...

Je souhaite donc demander aux rapporteurs les points sur lesquels nous sommes prêts à discuter concrètement. Les Républicains considèrent que sur le titre I^{er}, il est nécessaire de maintenir le texte en l'état car il assure une réelle avancée sur la construction du prix. Sur le titre II, sommes-nous en capacité d'avancer ? Je m'adresse au rapporteur de l'Assemblée nationale car notre collègue sénateur n'a pas eu de réponse sur ce point ; je relance donc la question.

M. Henri Cabanel, sénateur. – À entendre les divergences pointées par les rapporteurs, il me semble que nous sommes d'accord sur près de 80 % du titre I^{er} et qu'il en est de même sur le titre II. Nous sommes également tous d'accord sur le calendrier, qui est contraint.

Je souhaite que nous entrons désormais dans le vif du sujet et que nous abordions les points de désaccord entre Sénat et Assemblée, en l'occurrence les articles 8, 9, 14 et 15.

M. Nicolas Turquois, député. – J'apprécie la valeur ajoutée du texte adopté par le Sénat et je voudrais insister sur la nécessité d'aboutir à un texte aujourd'hui. Je suis, moi aussi, agriculteur avant d'être député et je pense que ce texte est attendu par bon nombre de nos agriculteurs et concitoyens.

Le pari du titre I^{er} était celui de la prise en main par la profession d'une forme d'autonomisation et de renforcement des filières. Même s'il est imparfait, le renversement de la construction du prix peut potentiellement avoir, à moyen terme, des effets très forts. La question est désormais celle de la fixation des indicateurs. Le point qui me gêne dans la version proposée par le Sénat tient au rôle donné à l'OFPM : j'ai moi-même évolué sur la question mais il faut faire attention à ne pas y recourir systématiquement faute d'accord. Sur le reste, nous pouvons trouver un accord.

Peut-être que le périmètre d'habilitation des ordonnances au sujet des coopératives est trop large – et que la carte blanche donnée au Gouvernement est trop blanche – mais il est, selon moi, nécessaire de revoir le fonctionnement de ces coopératives qui sont très diverses.

Sur le titre II, il faut que nous entendions la société dans laquelle nous vivons, même si elle a sa part d'excès. Alors que la quasi-totalité de la viande bovine vendue en grande surface est d'origine française, elle ne l'est pas dans la restauration collective. Il faut donc se ressaisir de ces débouchés locaux car une ferme française de 200 hectares ne sera jamais compétitive avec une ferme de 80 000 hectares située, par exemple, au Kazakhstan. Le texte de l'Assemblée me semble, de ce point de vue, intéressant. Je trouve également intéressante la proposition du Sénat concernant le fonds d'indemnisation des victimes.

Concernant les dispositions relatives à la séparation entre le conseil et la vente, aux remises, rabais et ristournes, je crois qu'il faut aller dans cette direction mais nous pouvons en discuter.

Mme Nicole Bonnefoy, sénatrice. – J'ai entendu notre collègue évoquer le fonds d'indemnisation des victimes des produits phytosanitaires. J'espère que ce fonds sera inscrit dans le texte de cette loi car il est attendu par les associations et les victimes elles-mêmes. Je suis l'auteure d'une proposition de loi sur ce sujet. Ce fonds prend en compte la réparation intégrale du dommage. Le ministre nous indique que le Gouvernement va agir dans le cadre des tableaux de reconnaissance des maladies professionnelles. Il faut effectivement le faire.

Madame Sophie Primas et moi-même avons remis un rapport en 2012 sur les pesticides et leurs conséquences sur la santé humaine. Nombre des recommandations de l'époque ont déjà été traduites dans la loi. Mais il faut maintenant mettre en œuvre le fonds d'indemnisation. L'évolution des tableaux de reconnaissance ne suffira pas car il faut réparer les dommages. Une mission interministérielle a rendu un rapport en début d'année pour mesurer l'impact de ce fonds pour les bénéficiaires et la collectivité. Cette mission a jugé ce fonds parfaitement pertinent. J'appelle tous nos collègues ici à intégrer ce fonds dans le texte final de cette loi. Le Sénat a volontairement, par le biais d'un amendement, accepté de réduire le périmètre du fonds par rapport à ma proposition de loi pour qu'il ne concerne que les maladies professionnelles. C'est un effort important.

M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je souhaite entrer dans le concret pour montrer la volonté d'avancer et de trouver un consensus tellement attendu par la profession. Je voudrais prendre l'exemple de l'article 8 car il a fait l'objet de discussions avec le rapporteur de l'Assemblée nationale.

M. Roland Lescure, député, président. – Vous pouvez parler de l'article 8 si vous voulez, mais je souhaiterais que l'on commence par l'article 1^{er} car j'ai compris qu'il y avait une ligne de divergence assez forte sur cet article.

M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. La disposition en question à l'article 1^{er} étant conforme, je ne vois pas comment la CMP pourrait décider de la modifier.

M. Roland Lescure, député, président. – Elle le peut puisque l'article 1^{er} n'est pas conforme.

M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. – Je vous propose donc, à l'article 8, de remplacer l'alinéa 2 par cinq alinéas afin de renforcer la lisibilité des informations contenues dans les documents transmis aux associés coopérateurs par l'organe chargé de l'administration de la coopérative ou adoptés en assemblée générale ; d'améliorer la lisibilité des modalités de détermination du prix et de la répartition des résultats de la coopérative ; de prévoir des modalités de sanction appropriée si les associés coopérateurs n'assurent pas l'application effective de ce principe de transparence ; d'assurer une meilleure coordination temporelle entre le contrat d'apport et le bulletin d'adhésion à la société coopérative agricole ; et de prévoir une proportionnalité entre les indemnités financières induites par le départ anticipé d'un associé coopérateur et les préjudices subis à la suite de ce départ par les autres associés coopérateurs. Vous voyez que cette rédaction rétablit strictement, en les précisant, les mesures déjà annoncées par le Gouvernement.

M. Jean-Baptiste Moreau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Sur le calendrier, je voudrais rassurer un peu tout le monde. Que cette CMP soit conclusive ou pas, ce projet de loi et les deux mesures emblématiques, que sont le seuil de revente à perte et l'encadrement des promotions, seront appliquées lors des prochaines négociations commerciales. J'ai obtenu cet engagement fort du Gouvernement et du Président de la République.

Sur l'article 8, je suis à peu près d'accord avec la proposition de rédaction de M. Gremillet. En tant qu'ancien président de coopérative, je connais bien les réalités de la vie des coopératives aujourd'hui. Ce n'est pas la menace d'une sanction qui doit retenir un agriculteur au sein de sa coopérative mais bien l'intérêt que cette coopérative lui apporte au

niveau de la commercialisation de ses produits. Cela fonctionne déjà comme ça aujourd'hui dans les coopératives bovines et ovines. Le but de cet article 8 n'est pas de dénaturer l'esprit coopératif mais bien de rappeler à certaines coopératives ce qu'est l'esprit coopératif.

Sur l'article 1^{er}, j'ai bien entendu ce que disait M. Daniel Gremillet, mais la validation des indicateurs par l'OFPM a été adoptée contre l'avis du rapporteur et du Gouvernement. Je pense que c'est vraiment une fausse bonne idée qui ne résout rien dans les faits et qui déresponsabilise les interprofessions. Nous avons déjà une forte incitation pour que ces indicateurs soient fournis par l'interprofession et ils seront rendus publics dès lors qu'il y aura eu un accord interprofessionnel. Nous avons supprimé la référence à des indicateurs spécialement construits par les parties car il faut empêcher des industriels de pouvoir construire leurs propres indicateurs qu'ils imposeraient à l'interprofession. Le renforcement de l'OFPM est déjà réel puisqu'il pourra être saisi pour donner son avis et apporter son appui technique pour l'élaboration de ces indicateurs. Il s'agit de faire confiance aux interprofessions et de ne pas les déresponsabiliser. Je suis bien davantage favorable à l'intervention du médiateur des relations commerciales pour aider les interprofessions à dégager un consensus. Je suis absolument persuadé du fait que demander à l'État de valider ces indicateurs ne changera rien. On retrouvera les problèmes de la négociation interprofessionnelle au moment de l'établissement du contrat car ces indicateurs pourraient ne pas être acceptés par l'un des deux contractants. Je crois bien davantage à un renforcement des pouvoirs du médiateur des relations commerciales, quitte à ce qu'il puisse saisir lui-même en référé le juge au moment des négociations commerciales.

M. Franck Montaugé, sénateur. – J'aurais une question de forme et une question de fond concernant l'article 1^{er}. Sur la forme et le respect du droit parlementaire, en quoi une CMP peut-elle revenir sur un article voté conforme par les deux assemblées ? Faut-il en conclure qu'il est possible de rediscuter l'ensemble des articles, y compris les articles conformes, ce qui élargirait considérablement le champ des discussions ? Sur le fond, le rapporteur a déjà apporté quelques éléments de réponses, mais sur la question de la construction des indicateurs, je souhaiterais savoir quelles seront les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture par rapport au texte voté initialement par l'Assemblée, et celui amendé et amélioré par le Sénat.

M. Roland Lescure, député, président. – Sur la forme, cela me semble clair. Il suffit de regarder le tableau comparatif qui vous a été remis, pour constater que l'article 1^{er} voté par le Sénat n'est pas conforme dans son entièreté aux dispositions votées par l'Assemblée nationale, et reste donc ouvert à la discussion. Il ne peut y avoir de débat sur ce sujet, peut-être que certains d'entre vous le regrettent, mais cela relève de la Constitution, et nous sommes là pour l'appliquer. Sur le fond, je vais laisser le rapporteur répondre.

M. Jean-Baptiste Moreau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. – Concernant les indicateurs, je souhaite que le médiateur puisse intervenir au sein de l'interprofession pour faire aboutir les négociations et parvenir à un consensus. Ces indicateurs serviront ensuite à l'élaboration du contrat entre, d'une part, les agriculteurs ou les organisations de producteurs et, d'autre part, les premiers acheteurs. Cela correspond au mouvement de responsabilisation des interprofessions. C'est toute la philosophie des EGA, qui consiste à remettre autour de la table des gens qui ne se parlaient plus. L'État ne doit pas intervenir systématiquement, au risque d'être tenu responsable en cas de prix jugés insatisfaisants. Je peux vous dire qu'un certain nombre d'interprofessions ne souhaitent pas aller dans ce sens. J'ai notamment discuté avec la directrice du Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL) la semaine dernière. Au sein de cette

interprofession, des indicateurs sont en train d'être établis, par l'institut de l'élevage notamment, et un accord sera probablement obtenu, même si cela n'est pas simple.

Nous avons consulté l'Autorité de la concurrence : une validation des indicateurs par les autorités publiques n'est pas possible car cela pourrait être assimilé à l'établissement d'un prix minimum. Du point de vue juridique, ce serait donc contraire au droit de la concurrence, et du point de vue technique, cela ne serait ni pertinent, ni efficace. Si l'État peut intervenir légitimement en coopération avec les interprofessions, il ne doit pas se substituer à ces dernières. Cette logique, qui a prévalu ces cinquante dernières années, a conduit à faire de l'État le responsable de toutes les difficultés. Dans un contexte où les rapports de force sont déséquilibrés, avec d'une part les organisations de producteurs, trop morcelées, et d'autre part les distributeurs et les industriels très concentrés, c'est au sein de ces interprofessions que les décisions pertinentes peuvent être prises. Imposer des indicateurs par l'État ne conduira pas à modifier ce rapport de force. Ce serait revenir à une logique d'économie administrée et, comme le montrent les exemples du passé, cela n'a jamais fonctionné.

M. Roland Lescure, député, président. – J'entends là un désaccord important.

Mme Barbara Bessot Ballot, députée. – Je voudrais appuyer les propos du rapporteur sur la validation des indicateurs de prix. Ce serait non seulement inefficace, mais également dangereux de l'inscrire dans la loi. En effet, cette base de négociation ne permettrait plus aux filières de s'accorder en fonction de leurs spécificités. Cela va à l'encontre de l'esprit général de la loi et de l'idée de départ, qui consiste à partir du prix du producteur.

M. Dominique Potier, député. – Je souhaiterais aborder un point d'organisation. Soit la CMP est en mesure d'aboutir, et il faut se donner les moyens de conclure, soit il faut constater le désaccord.

M. Roland Lescure, député, président. – Je constate en effet un désaccord important sur l'article 1^{er}. La CMP ne sera donc pas conclusive. Nous sommes en train de faire fonctionner la démocratie. Cela fait partie de la parenthèse dans la navette législative que j'ai évoquée au début de cette réunion. Cela n'empêche pas de poursuivre le processus démocratique, et d'assurer que les prochaines négociations commerciales seront menées conformément à ces nouvelles règles.

M. Daniel Gremillet, sénateur, rapporteur pour le Sénat. Le Sénat ne se méprend pas sur l'article 1^{er}. Nous précisons que la partie de cet article 1^{er} qui est en cause ici est absolument conforme à ce qui a été voté par la majorité de l'Assemblée nationale. J'insiste, il s'agit de l'expression démocratique à la fois du Parlement et du Sénat, et le Sénat s'est interdit de modifier quoi que ce soit sur ce point. Ce texte provient du travail des EGA, et donc du temps consacré par les organisations professionnelles sur un sujet fondamental pour notre pays et nos territoires. Je vous rappellerai que les professionnels nous avaient unanimement demandé de ne pas toucher au texte tel que voté par l'Assemblée.

Monsieur le Président, vous clôturez cette CMP en constatant un désaccord sur la question des indicateurs et de la formation des prix, particulièrement attendue par la profession agricole. Mais, sur ce point, il n'y a pas de désaccord du Sénat par rapport au vote démocratique de l'Assemblée nationale. La volonté du Sénat était bien d'aboutir à une CMP conclusive.

M. Jean-Baptiste Moreau, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. –

Je salue les avancées portées par le Sénat, et je compte en reprendre un certain nombre qui me semblent particulièrement intéressantes. Toutefois, l'article 1^{er} n'était pas le seul point d'achoppement, et nous aurions eu des désaccords sur le titre II, au sein duquel un certain nombre d'articles ont été supprimés.

Mme Anne-Catherine Loisier, sénatrice, rapporteure pour le Sénat. –

Je trouve singulier que sur le titre I^{er}, soit pris en référence le texte de la commission des affaires économiques, alors que sur le titre II, il s'agit du texte voté en séance.

Mme Sophie Primas, sénatrice, vice-présidente. –

Nous nous quittons malheureusement sur l'échec de la CMP. Comme M. Daniel Gremillet l'a exprimé avec force, l'article 1^{er} n'a pas été voté conforme dans sa totalité, mais les alinéas dont il est question l'ont été. Je considère que c'est un déni de démocratie, et je trouve que cela est très préjudiciable au monde agricole. Je remercie M. Jean-Baptiste Moreau de saluer le travail du Sénat, qui a œuvré pour les agriculteurs et la société dans son ensemble. Le Sénat n'est pas éloigné des volontés et des évolutions de la société, comme l'a montré l'article adopté à l'initiative de Mme Nicole Bonnefoy portant sur le fonds d'indemnisation.

La commission mixte paritaire a constaté qu'elle ne pouvait parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

**COMMISSION SPÉCIALE SUR LE PROJET DE LOI POUR UN ÉTAT AU
SERVICE D'UNE SOCIÉTÉ DE CONFIANCE**

Mercredi 11 juillet 2018

- Présidence de M. Jean-François Husson, président -

La réunion est ouverte à 14 heures.

**Projet de loi pour un État au service d'une société de confiance – Examen, en
nouvelle lecture, du rapport et du texte de la commission (sera publié
ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 16 h 15.

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

Jeudi 14 juin 2018

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

**Audition de Mme Marie-Christine Lepetit, chef du service de l'Inspection
générale des finances**

M. Vincent Delahaye, président. – Nous reprenons nos auditions en entendant Mme Marie-Christine Lepetit, cheffe du service de l'Inspection générale des finances.

Notre commission d'enquête porte sur les mutations dans la haute fonction publique et leurs incidences sur le fonctionnement des institutions. L'Inspection générale des finances suscite beaucoup d'interrogations, comme d'autres grands corps, par exemple le Conseil d'État, ou de grandes écoles, par exemple l'École nationale d'administration.

Quel regard portez-vous sur le départ vers le privé de certains membres de l'Inspection générale des finances ? On a avancé le chiffre de 60 % : est-il juste ? Pourquoi est-il préférable à vos yeux de pourvoir des postes à l'Inspection des finances à la sortie de l'ENA plutôt que de faire de l'Inspection exclusivement un corps de nomination après quelques années d'expérience dans le secteur public ?

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Marie-Christine Lepetit prête serment.

Mme Marie-Christine Lepetit, cheffe du service de l'Inspection générale des finances. – Mon propos liminaire n'aura d'autre but que de planter le décor pour éviter toute ambiguïté.

L'Inspection des finances, ce sont en réalité deux choses assez différentes : un service, placé sous la tutelle du ministre chargé de l'économie et des finances (en l'occurrence de deux ministres dans la configuration gouvernementale présente), et un corps au sens du droit de la fonction publique, c'est-à-dire un ensemble de personnes régies par un statut particulier qui crée des droits et des devoirs. Il existe parfois une certaine confusion entre ces deux aspects.

L'Inspection en tant que service compte environ une centaine de personnes, fonctionnaires appartenant à toute une série de corps. Elle a pour fonction de procéder à des missions de vérification, d'audit, de contrôle, d'évaluation, de conseil etc. Je vous renvoie à notre site internet pour une description des missions et des méthodes et pour la composition de notre service.

Concernant le corps, qui fait couler tant d'encre et auquel vous faisiez plus spécifiquement référence, une partie de ses membres travaillent dans le service de l'Inspection

générale des finances avec d'autres fonctionnaires, tandis que d'autres travaillent ailleurs, dans la fonction publique ou dans le secteur privé.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Actuellement, combien le service compte-t-il de personnes appartenant au corps ? Quelle est la proportion ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Au sein du service, nous sommes environ une centaine, dont environ 75 inspecteurs et inspecteurs généraux. Parmi eux, il faut distinguer deux catégories de personnes : d'une part, les personnes de la « Tournée », plutôt les jeunes, inspecteurs qui ne sont pas forcément membres du corps, mais nommés inspecteurs, car ils font « fonction de », et, d'autre part, les inspecteurs généraux. Les uns et les autres sont régis par des mécaniques de recrutement différentes.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le corps, ce sont uniquement des inspecteurs généraux ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Non. Les dénominations « inspecteur » et « inspecteur général » sont trompeuses : l'une et l'autre peuvent désigner des fonctions (quand on parle du service) ou bien des personnes titulaires d'un grade (quand on parle du corps).

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Parmi ces 100 personnes, combien appartiennent au corps ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – La « Tournée » compte 43 personnes. Sur cet ensemble, 42 % sont issues de l'ENA, 40 % sont ce qu'on appelle des mobiles, c'est-à-dire des administrateurs civils, des ingénieurs, des administrateurs de l'Insee, parfois des magistrats et, de temps à autre, des personnes issues du privé, 14 % sont issues du tour extérieur (statutairement, un fonctionnaire sur trois), 4 % sont des militaires, puisqu'il existe un tour extérieur qui leur est spécifique.

M. Pierre Cuypers. – Et parmi ceux qui sortent de l'ENA, combien intègrent l'inspection des finances chaque année ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Quatre ou cinq.

Chez les inspecteurs généraux, la situation n'est pas plus simple. Contrairement à une idée répandue, les voies d'accès sont assez variées. Parmi les inspecteurs généraux qui travaillent dans mon service, certains sont issus de l'ENA et y achèvent leur carrière. Mais il y a aussi des inspecteurs généraux issus du tour extérieur, qui ne sont pas énarques. D'autres inspecteurs généraux ont été nommés directement au tour extérieur. En outre, il m'arrive de recruter des « faisant fonction », issus d'horizons divers soit en tant que de besoin, soit sous un statut commun avec d'autres grandes entités (les inspecteurs généraux en service extraordinaire). Dans cette catégorie on compte des préfets, des ambassadeurs, des administrateurs civils, etc. Parmi eux, certains ont fait l'ENA, mais sans avoir intégré l'Inspection à l'issue de leur scolarité, tandis que les autres ont fait autre chose. Cette variété des parcours se retrouve aussi parmi les inspecteurs généraux des finances.

Bref, tant parmi les inspecteurs que parmi les inspecteurs généraux qui effectuent les missions, les évaluations, les audits, on retrouve une certaine forme de diversité, comme c'est le cas dans d'autres administrations ou établissements publics. Nous ne sommes pas

figés autour de l'énarchie triomphante. L'intégration à la sortie de l'ENA joue plutôt le rôle de locomotive.

Globalement, les sorties d'ENA sont minoritaires dans le service. Il existe d'assez nombreuses opportunités, en proportion, pour venir travailler en tant que conseil ou évaluateur au sein de l'Inspection générale sans avoir intégré celle-ci à la sortie de l'ENA.

Dans la pratique, la souplesse est plus importante qu'on pourrait le penser, ce qui est une bonne chose. Cela crée de la plasticité, ouvre des opportunités à différents âges, permet de varier la composition des équipes, d'accueillir des talents différents. Pour le responsable d'un service lui-même responsable de la fabrication de rapports, cette possibilité d'ajuster la composition de ses équipes est très précieuse. Je ne suis pas condamnée à puiser dans un vivier unique.

On trouve les membres du corps, à savoir l'ensemble des personnes qui possèdent le grade d'inspecteur ou d'inspecteur général, un peu dans le service (plutôt parmi les jeunes), un peu dans les administrations centrales, dans les établissements publics, les entreprises publiques, et un peu dans le privé. L'effectif global du corps est d'environ 205 personnes.

À ce jour, 38 % de ces 205 personnes sont dites « dans les cadres » (c'est-à-dire exerçant au sein du service de l'inspection ou mis à disposition d'une administration). Les autres sont en service détaché et hors cadre, ou en disponibilité. Les ordres de grandeur sont de trois tiers.

Dans les administrations centrales, quand vous êtes chef de bureau, vous êtes membre de l'inspection mis à disposition ; c'est seulement parvenu à un emploi fonctionnel (sous-directeur, chef de service, directeur) que vous êtes détaché.

M. Vincent Delahaye, président. – Ceux qui sont dans le privé sont placés en disponibilité ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Oui. Ensuite, il est possible d'être détaché dans une entreprise selon la part de capital détenue par l'État. Par exemple, il est certainement possible d'être détaché chez EDF ou à La Poste, non auprès d'Air France. Mais, la plupart du temps, ceux qui partent travailler dans les entreprises du secteur concurrentiel, y compris celles dont l'État détient une part du capital, sont placés en disponibilité.

Nous vous ferons parvenir des chiffres. Je précise néanmoins qu'il restera des « trous » dans le questionnaire puisque nous ne disposons pas des moyens informatiques pour reconstituer automatiquement les carrières. Ainsi, je ne peux vous indiquer le temps passé par telle personne dans telle entreprise au cours de sa carrière. En tendance, on note une très grande permanence au cours des dix dernières années et la répartition en trois tiers que j'ai mentionnée reste à peu près constante.

M. Vincent Delahaye, président. – Vous n'avez pas noté une accélération des départs vers le privé ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Il y a de moins en moins d'endroits où être placé en situation de détachement, le secteur concurrentiel relevant beaucoup plus qu'autrefois du privé.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ces migrations ne sont pas tellement nouvelles. Ces pratiques sont un peu constitutives de ce corps. C'est ce qui peut expliquer cette permanence.

Mme Marie-Christine Lepetit. – Le *Dictionnaire historique des inspecteurs des finances*, qui retrace la carrière des inspecteurs des finances depuis l'origine du corps jusqu'en 2009, contient une série d'articles sur des sujets connexes : le pantouflage, la guerre, les finances, les banques, les femmes, les polytechniciens. Parmi les thèmes étudiés, l'un porte sur la relation avec la sphère privée. En effet, dès le XIX^e siècle, les inspecteurs des finances ont déployé leur carrière dans d'autres univers. Ce n'est pas très surprenant : compte tenu du rôle de l'Inspection des finances en tant que service, de son positionnement, de son organisation, il n'existe pas de possibilité de carrière à proprement parler pour les inspecteurs au sein du service, puisque le modèle des missions est très pyramidal (des jeunes et un petit nombre de seniors, dont très peu sont issus de l'ENA, un peu sur le modèle des grandes entreprises de conseil dans la sphère privée). Il n'existe pas de carrière naturelle ; il existe uniquement une série d'opportunités. Une fois les quatre premières années accomplies, on essaime. Comme vous le savez, les carrières de fonctionnaire au sein du ministère des finances sont assez courtes. Les inspecteurs n'y ayant pas une place liée aux métiers qui sont les leurs historiquement, ils partent en assez grande proportion. C'est une conséquence mécanique de la manière dont les hauts fonctionnaires sont gérés globalement.

Il y a trois ou quatre ans, l'Inspection générale de l'administration, le Conseil général de l'environnement et du développement durable et le Contrôle général économique et financier ont produit un rapport sur la démographie de la haute fonction publique et sur la façon dont sont gérés ces hauts fonctionnaires. Celui-ci montrait très clairement ce problème de pyramide d'effectifs : on a beaucoup recruté au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, sans qu'on sache très bien employer ces fonctionnaires dans la troisième partie de leur carrière. Cela vaut pour les ingénieurs des Ponts, mais aussi chez les administrateurs civils.

Quel est le bon étiage en matière de recrutement aujourd'hui des énarques et des ingénieurs ? Il est très difficile d'y répondre. Cela renvoie à plusieurs questions : à quoi sert l'ENA ? Quelle est la vocation de ces fonctionnaires ? Comment gère-t-on un parcours assez long ?

M. Pierre-Yves Collombat, président. – Alors pourquoi recruter systématiquement des inspecteurs des finances ? L'État a-t-il pour fonction d'organiser la formation de cadres d'entreprise ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Selon les statistiques publiées par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, l'Inspection des finances et le corps des mines sont confrontés à cette situation. S'agissant des administrateurs civils, corps interministériel, certaines directions essaient beaucoup elles aussi, en particulier les administrateurs civils de Bercy.

Pourquoi recruter ? Pour faire le job ! Cette fonction est originale dans le paysage administratif français comme elle l'est assez largement dans le paysage international. Le service de l'IGF est le seul, ayant comme profession d'auditer, de conseiller, etc., dont la proportion respective des jeunes et des moins jeunes est celle que j'évoquais tout à l'heure. Et il est très jaloué pour cette raison. Même à l'Inspection générale des affaires sociales, la proportion de seniors est plus importante. C'est donc notre pyramide des âges qui est la plus

semblable à celle qu'on retrouve parmi les consultants du privé. Pourquoi est-ce très utile ? C'est parce qu'ils sont bien plus doués pour faire ce pour quoi l'on compte sur eux ! La touche particulière de l'Inspection, c'est sa capacité à faire du neuf avec du vieux, à sortir des sentiers battus, à porter un regard différent, disruptif, dérangeant, sans se laisser enfermer par le préexistant, en remettant constamment l'ouvrage sur le métier. Les jeunes ont davantage cette capacité à porter un regard neuf. En outre, ils ne sont pas gênés par leurs ratages ni par leurs réussites, ce qui est très important pour renouveler notre logiciel de pensée. Accessoirement, les jeunes sont un peu plus à l'aise avec les outils du moment.

M. Pierre-Yves Collombat, président. – Pourriez-vous donner quelques exemples ? Par ailleurs, pourquoi ne pas recruter différemment ? Par exemple sur le modèle de l'École de guerre, qui s'intéresse à des personnes disposant d'expériences diverses. Il est tout de même curieux de recruter des gens en sachant qu'ils ne pourront pas faire carrière !

Mme Marie-Christine Lepetit. – Nous avons justement développé une politique de recrutement complémentaire à l'ENA. La proportion d'énarques au sein de l'IGF s'établit de fait seulement à 42 %. Désormais, chaque année, pour cinq énarques, l'IGF accueille six fonctionnaires pour une mobilité de deux ans.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Pourquoi, dès lors, ne pas cesser de recruter à la sortie de l'ENA ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Les énarques demeurent efficacement sélectionnés et formés. En outre, le concours garantit l'équité – l'objectivation diraient les consultants du secteur privé – du recrutement.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Quel en est l'intérêt si la moitié de vos recrues quittent l'IGF pour le secteur privé ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Ils ne sont pas pour autant perdus...

M. Vincent Delahaye, président. – Une mobilité dans le secteur privé peut parfaitement se comprendre dans le cadre d'un parcours professionnel. Constatez-vous néanmoins une plus grande impatience des jeunes générations d'inspecteurs à vouloir travailler en entreprise ? Font-ils plus rapidement qu'autrefois le tour de la fonction publique ? L'IGF représente-t-elle toujours la voie royale vers les meilleurs postes de l'administration ? Accompagnez-vous les inspecteurs au long de leur carrière ?

Mme Maryvonne Blondin. – Vous avez évoqué la difficulté, pour les jeunes fonctionnaires, à progresser professionnellement. Dans nos départements existent des directions des finances publiques. Constitueraient-elles, pour les inspecteurs, un débouché possible, voire intéressant, après avoir œuvré auprès de l'administration centrale ?

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Imaginez que nous recrutons des généraux chargés de diriger une armée étrangère ! Absurde ! L'IGF engage de jeunes énarques, dont les carrières se déroulent plus rapidement que celles d'autres fonctionnaires et nous nous étonnons ensuite que l'accès aux postes à responsabilité soit encombré... Peut-être conviendrait-il de réfléchir à une telle curiosité...

Mme Marie-Christine Lepetit. – Mon objectif est de disposer de jeunes parfaitement formés pour livrer au Gouvernement des rapports de qualité ; ma mission consiste à déployer leurs talents, qu'ils essaient dans le secteur privé ou qu'ils demeurent au

sein de la fonction publique. En ce sens, l'IGF représente, pour les jeunes qui y entrent, une opportunité autant qu'un privilège. Les changements fréquents de missions les font entrer dans une logique apprenante, proche de celle des cabinets de consultants, et de développement de leur intelligence situationnelle. L'expérience personnelle s'en trouve bien entendu enrichie, que l'inspecteur soit ou non issu des rangs de l'ENA. Les jeunes fonctionnaires ne s'y trompent pas ! Je reçois ainsi désormais chaque année davantage de demandes de mobilité au sein de l'IGF qu'il n'y a d'élèves dans une promotion de l'ENA.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'IGF est en réalité une école d'application !

Mme Marie-Christine Lepetit. – Je m'évertue à dialoguer avec chaque inspecteur. La quasi-totalité de l'effectif fait montre d'un goût incroyable pour l'intérêt général, d'un appétit de réforme et d'un engagement personnel sans faille. Je suis chaque fois étonnée de constater combien les jeunes inspecteurs ont le goût du service public ! Ils portent à la fois une exigence professionnelle et une volonté d'engagement. Certains, rarement, peuvent être déçus par la réalité de leur métier. Les employeurs publics manquent – il est vrai – parfois d'agilité par rapport au secteur privé. Au sein de l'administration, les processus de recrutement apparaissent lents, peu organisés et trop rigides, alors que rôdent autour des inspecteurs des chasseurs de tête d'une effroyable efficacité. Nous vivons – et j'en suis heureuse – dans un monde ouvert, qui n'enferme pas ses talents. N'oublions pas toutefois que le privé peut également servir l'intérêt général...

M. Pierre Cuypers. – Vous avez, madame, un grand courage et portez un bel engagement ! En réalité, à leur arrivée à l'IGF, les jeunes fonctionnaires ne savent pas travailler. Vous représentez le prolongement de l'ENA pour peaufiner leur formation. Quelle est la durée minimum d'une carrière au sein de l'IGF ?

Mme Sophie Taillé-Polian. – Vous estimez que le recrutement *via* l'ENA garantit la qualité de la formation. Nous nous interrogeons toutefois sur l'opportunité du concours de sortie. En l'absence de classement de fin de scolarité, vous pourriez recruter des éléments de qualité sur la base d'une vocation, d'un talent, d'une envie. Le fait de figurer dans la « botte » apparaît, certes, prestigieux mais il attire également les recruteurs extérieurs. Enfin, la difficulté à bénéficier d'une carrière ascendante concerne malheureusement l'ensemble de la fonction publique. Voyez les enseignants...

Mme Marie-Christine Lepetit. – La tournée, soit le temps dû à l'IGF en y entrant, dure quatre ans. Toutefois, désormais, elle va être réduite pour que les jeunes fonctionnaires des grands corps aillent servir prioritairement dans les ministères en tension.

C'est une question d'allocation des moyens. Le temps des tournées à l'IGF sera *de facto* réduit mais il sera complété par une expérience professionnelle à l'extérieur. Le délai minimum aujourd'hui est de quatre ans mais cela peut changer.

S'agissant des mobiles, j'ai reçu 90 dossiers de candidatures excellents, de profils variés, pour pourvoir six postes. Il est très difficile de choisir. Comment être sûre de faire le bon choix ? Je ne suis pas à l'aise avec ces systèmes de recrutement laissés à l'appréciation subjective : c'est la porte ouverte au népotisme, aux relations de copinages, etc. Je préfère les systèmes qui objectivent les choses. Le concours a beaucoup de défauts, mais les autres solutions sont pires ! J'ai cherché des profils permettant d'assurer la complémentarité de nos équipes avec des énarques, des ingénieurs, des personnes issues des collectivités territoriales,

etc. Encore une fois je ne suis pas à l'aise avec un système aussi subjectif. Le classement de sortie est la locomotive qui permet d'attirer les meilleurs. C'est la pierre angulaire de notre système.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'origine sociale des énarques est similaire à celle des autres grandes écoles ; en revanche, si l'on regarde l'origine sociale de ceux qui intègrent les grands corps, on constate que les jeunes d'origine populaires, déjà peu nombreux, y sont encore moins représentés. Il y a donc une sélection sociale qui s'opère à l'intérieur de l'ENA.

À vous écouter, je constate que l'IGF joue le rôle d'une école pratique. Ne serait-ce pas à l'ENA, pourtant, de jouer ce rôle ? N'est-il pas paradoxal de recruter peu de gens, pour leur dire au bout de quelques années qu'ils n'ont pas de perspectives de carrière et qu'ils doivent partir ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Il en va de même dans toute la haute fonction publique. L'État n'est pas organisé pour gérer les carrières de ses cadres supérieurs.

M. Vincent Delahaye, président. – Que lui manque-t-il à cet égard pour organiser des perspectives de carrières en conservant la motivation des personnes ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – De la souplesse peut-être. On a empilé les règles pour protéger, encadrer, réguler, garantir l'égalité... Finalement, plus personne ne s'y retrouve. Lorsque l'on veut faire différemment pour mener un projet ou confier une mission à une personne disponible, il faut parfois modifier des règles nécessitant de consulter le conseil supérieur de la fonction publique. Il faut des mois de procédures pour changer les règles d'intégration dans les corps. Il faut aussi s'assurer de pouvoir payer l'agent, etc. Le processus de décision est long et complexe. Ce fatras de règles empêche les directeurs d'administration ou d'établissements publics de trouver les bons profils, de gérer les situations particulières, parce que les parcours sont variés. Cela empêche les dirigeants de s'adapter, d'utiliser leurs cadres au mieux. Il conviendrait de desserrer les contraintes.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Cela revient à introduire plus de subjectivité ! Les règles ont été instaurées pour garantir l'égalité de traitement, lutter contre le favoritisme, au risque finalement de brider les initiatives... Le choix est simple : soit on donne de la liberté aux responsables, soit on les enferme dans des règles étroites.

Mme Maryvonne Blondin. – Les postes de directeur départemental des finances publics constituent-ils un débouché intéressant pour les inspecteurs des finances ? Certains inspecteurs des finances occupent ces postes.

Mme Marie-Christine Lepetit. – Il peut y avoir des arbitrages métier-rémunération. J'ai vu des inspecteurs, arrivés dans le dernier tiers de leur carrière, qui préfèrent rester à l'IGF car ils privilégient leur liberté de pensée, en contrepartie d'une rémunération un peu moins élevée. Ils apprécient de travailler avec des jeunes, sur des sujets sans cesse renouvelés, de transmettre leur expérience, dans un cadre où la liberté de pensée est garantie et même valorisée car elle fait la spécificité de l'IGF, appelée à intervenir sur des missions de consultants. D'autres fonctionnaires, au contraire, préfèrent rejoindre la Direction générale des Finances publiques (DGFIP), pour un salaire supérieur, mais avec une diversité de missions moindre, dans des postes où la chaîne hiérarchique est plus forte. Chacun fait ses arbitrages en fonction de sa vocation ou de ses intérêts personnels. C'est aussi une question

d'opportunité. La Direction générale des Finances publiques a aussi la particularité de proposer des postes en province.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Un tiers des membres du corps de l'IGF ont fait un ou plusieurs passages dans la banque. Vous nous dites que servir l'intérêt privé peut aussi contribuer à servir l'intérêt général. Mais lors de la dernière crise financière, lorsqu' il a été envisagé de séparer les banques de dépôt des banques d'affaires, on a bien vu que les points de vue divergeaient ! Les banques voulaient conserver le système de banque universelle. Le régulateur, et notamment M. Barnier, voulait assurer la stabilité du système et le retour d'une crise. Finalement le projet a été enterré... Les intérêts peuvent donc diverger de manière substantielle entre le privé et le public. Le fait qu'autant d'inspecteurs des finances passent dans le secteur bancaire ne constitue-t-il pas un problème ? Cela favorise-t-il vraiment l'intérêt général ?

M. Vincent Delahaye, président. – Je prolonge la question : faut-il limiter les allers-retours entre le public et le privé ? En particulier, si un fonctionnaire a déjà fait une mobilité dans le privé, doit-on l'autoriser à y repartir de nouveau ? Enfin, faut-il réduire le temps cumulé qu'il est possible de passer dans le cadre des mises en disponibilité ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Plutôt que de conflit d'intérêts, je préfère parler de conflit d'influences. La question est importante. Il s'agit d'apprécier le degré de liberté que l'on a pour décider lorsque l'on intervient dans différents univers. Je répondrai de manière indirecte. Ce que l'on recherche et cultive à l'IGF, c'est l'indépendance d'esprit. Pour l'obtenir – car il n'est pas toujours facile de se détacher de son milieu social d'origine, de son appartenance à l'association des anciens élèves de telle ou telle son école, de son ancien patron parfois, etc. –, on demande aux jeunes inspecteurs de commencer par faire des vérifications, qui consistent à arriver à l'improvvisu dans un service pour en auditer tous les rouages. Cela contraint à s'en remettre aux faits, sans *a priori*, sans fioritures. Les inspecteurs doivent savoir appréhender le réel et le restituer dans des présentations robustes, de manière contradictoire. Nous leur apprenons aussi à se comporter, à l'égard de leurs interlocuteurs et des personnes auditées, de manière neutre, attentive, respectueuse et en même temps rigoureuse et scrupuleuse. Les conclusions doivent résister à la contradiction, être objectives, solides. Tout cela concourt à forger l'indépendance d'esprit. Ainsi, contrairement à ce que l'on entend souvent dans les médias, la pensée unique, à l'IGF, cela n'existe pas ! D'ailleurs, il y a des querelles vives entre inspecteurs des finances. On le voit par exemple dans le monde des affaires, par exemple lors d'OPA, ou sous la forme d'échanges d'éditoriaux dans la presse !

Ensuite on trouve des inspecteurs des finances des deux côtés, aussi bien dans les banques que chez le régulateur, qui s'efforcent de trouver les meilleures solutions de manière argumentée et indépendante. Je connais les interprétations que les sociologues ou les journalistes peuvent faire de cette situation. Pour ma part, en tant que directrice de l'Inspection, je vois des individus qui ont chacun leurs particularités, leur personnalité, et qui tous jouent leur partition individuelle, chacun dans son registre.

Il est vrai aussi que le risque de conflits d'influences existe. Il convient à cet égard de trouver le bon équilibre. Deux écueils sont à éviter : celui lié à l'incompétence technique, l'ignorance, la méconnaissance d'informations essentielles à la prise de la décision, qui naîtrait de l'érection de murailles de Chine étanches entre les secteurs – et qui n'existent d'ailleurs nulle part dans le monde ; et inversement, celui lié à un laxisme excessif dans le processus de décision, qui rendrait possibles des décisions biaisées en raison des intérêts ou

des relations des décisionnaires. Il est bon que le législateur se soit emparé du sujet, édictant des règles qui permettent de continuer de dialoguer, d'échanger, de préserver la symétrie d'information entre le régulateur public et le secteur régulé, tout en veillant à ce que l'intérêt privé ne l'emporte pas sur l'intérêt général et qu'aucune influence extérieure n'interfère avec le processus de décision. C'est l'objet des règles de déport, de transparence, des déclarations d'intérêts, des procédures de décision collectives, etc. Nous avons un peu de retard en la matière par rapport aux anglo-saxons. Ces matières sont plus difficiles à traiter que la corruption. En tout cas, tout est affaire d'équilibre entre l'exigence de connaissance du secteur sur lequel on intervient et l'exigence d'équité et d'indépendance. Lorsque j'étais à la tête de la direction de la législation fiscale à Bercy, le pouvoir politique a envisagé de taxer le *trading* à haute fréquence. C'était très difficile. Personne n'était capable ou désireux de nous montrer comment les choses fonctionnaient... Évitez ces situations ! De ce point de vue il est judicieux d'organiser le dialogue entre le privé et le public, de donner la possibilité aux uns et aux autres de se parler et de se comprendre. C'est ainsi que l'on peut trouver les meilleurs équilibres possibles pour tous.

M. Vincent Delahaye, président. – Je vous remercie.

La réunion est close à 17h40.

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président -

La réunion est ouverte à 16 h 30.

Audition de Mme Marie-Christine Lepetit, chef du service de l'Inspection générale des finances

M. Vincent Delahaye, président. – Nous reprenons nos auditions en entendant Mme Marie-Christine Lepetit, cheffe du service de l'Inspection générale des finances.

Notre commission d'enquête porte sur les mutations dans la haute fonction publique et leurs incidences sur le fonctionnement des institutions. L'Inspection générale des finances suscite beaucoup d'interrogations, comme d'autres grands corps, par exemple le Conseil d'État, ou de grandes écoles, par exemple l'École nationale d'administration.

Quel regard portez-vous sur le départ vers le privé de certains membres de l'Inspection générale des finances ? On a avancé le chiffre de 60 % : est-il juste ? Pourquoi est-il préférable à vos yeux de pourvoir des postes à l'Inspection des finances à la sortie de l'ENA plutôt que de faire de l'Inspection exclusivement un corps de nomination après quelques années d'expérience dans le secteur public ?

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Marie-Christine Lepetit prête serment.

Mme Marie-Christine Lepetit, cheffe du service de l'Inspection générale des finances. – Mon propos liminaire n'aura d'autre but que de planter le décor pour éviter toute ambiguïté.

L'Inspection des finances, ce sont en réalité deux choses assez différentes : un service, placé sous la tutelle du ministre chargé de l'économie et des finances (en l'occurrence

de deux ministres dans la configuration gouvernementale présente), et un corps au sens du droit de la fonction publique, c'est-à-dire un ensemble de personnes régies par un statut particulier qui crée des droits et des devoirs. Il existe parfois une certaine confusion entre ces deux aspects.

L'Inspection en tant que service compte environ une centaine de personnes, fonctionnaires appartenant à toute une série de corps. Elle a pour fonction de procéder à des missions de vérification, d'audit, de contrôle, d'évaluation, de conseil etc. Je vous renvoie à notre site internet pour une description des missions et des méthodes et pour la composition de notre service.

Concernant le corps, qui fait couler tant d'encre et auquel vous faisiez plus spécifiquement référence, une partie de ses membres travaillent dans le service de l'Inspection générale des finances avec d'autres fonctionnaires, tandis que d'autres travaillent ailleurs, dans la fonction publique ou dans le secteur privé.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Actuellement, combien le service compte-t-il de personnes appartenant au corps ? Quelle est la proportion ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Au sein du service, nous sommes environ une centaine, dont environ 75 inspecteurs et inspecteurs généraux. Parmi eux, il faut distinguer deux catégories de personnes : d'une part, les personnes de la « Tournée », plutôt les jeunes, inspecteurs qui ne sont pas forcément membres du corps, mais nommés inspecteurs, car ils font « fonction de », et, d'autre part, les inspecteurs généraux. Les uns et les autres sont régis par des mécaniques de recrutement différentes.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Le corps, ce sont uniquement des inspecteurs généraux ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Non. Les dénominations « inspecteur » et « inspecteur général » sont trompeuses : l'une et l'autre peuvent désigner des fonctions (quand on parle du service) ou bien des personnes titulaires d'un grade (quand on parle du corps).

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Parmi ces 100 personnes, combien appartiennent au corps ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – La « Tournée » compte 43 personnes. Sur cet ensemble, 42 % sont issues de l'ENA, 40 % sont ce qu'on appelle des mobiles, c'est-à-dire des administrateurs civils, des ingénieurs, des administrateurs de l'Insee, parfois des magistrats et, de temps à autre, des personnes issues du privé, 14 % sont issues du tour extérieur (statutairement, un fonctionnaire sur trois), 4 % sont des militaires, puisqu'il existe un tour extérieur qui leur est spécifique.

M. Pierre Cuypers. – Et parmi ceux qui sortent de l'ENA, combien intègrent l'inspection des finances chaque année ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Quatre ou cinq.

Chez les inspecteurs généraux, la situation n'est pas plus simple. Contrairement à une idée répandue, les voies d'accès sont assez variées. Parmi les inspecteurs généraux qui travaillent dans mon service, certains sont issus de l'ENA et y achèvent leur carrière. Mais il y

a aussi des inspecteurs généraux issus du tour extérieur, qui ne sont pas énarques. D'autres inspecteurs généraux ont été nommés directement au tour extérieur. En outre, il m'arrive de recruter des « faisant fonction », issus d'horizons divers soit en tant que de besoin, soit sous un statut commun avec d'autres grandes entités (les inspecteurs généraux en service extraordinaire). Dans cette catégorie on compte des préfets, des ambassadeurs, des administrateurs civils, etc. Parmi eux, certains ont fait l'ENA, mais sans avoir intégré l'Inspection à l'issue de leur scolarité, tandis que les autres ont fait autre chose. Cette variété des parcours se retrouve aussi parmi les inspecteurs généraux des finances.

Bref, tant parmi les inspecteurs que parmi les inspecteurs généraux qui effectuent les missions, les évaluations, les audits, on retrouve une certaine forme de diversité, comme c'est le cas dans d'autres administrations ou établissements publics. Nous ne sommes pas figés autour de l'énarchie triomphante. L'intégration à la sortie de l'ENA joue plutôt le rôle de locomotive.

Globalement, les sorties d'ENA sont minoritaires dans le service. Il existe d'assez nombreuses opportunités, en proportion, pour venir travailler en tant que conseil ou évaluateur au sein de l'Inspection générale sans avoir intégré celle-ci à la sortie de l'ENA.

Dans la pratique, la souplesse est plus importante qu'on pourrait le penser, ce qui est une bonne chose. Cela crée de la plasticité, ouvre des opportunités à différents âges, permet de varier la composition des équipes, d'accueillir des talents différents. Pour le responsable d'un service lui-même responsable de la fabrication de rapports, cette possibilité d'ajuster la composition de ses équipes est très précieuse. Je ne suis pas condamnée à puiser dans un vivier unique.

On trouve les membres du corps, à savoir l'ensemble des personnes qui possèdent le grade d'inspecteur ou d'inspecteur général, un peu dans le service (plutôt parmi les jeunes), un peu dans les administrations centrales, dans les établissements publics, les entreprises publiques, et un peu dans le privé. L'effectif global du corps est d'environ 205 personnes.

À ce jour, 38 % de ces 205 personnes sont dites « dans les cadres » (c'est-à-dire exerçant au sein du service de l'inspection ou mis à disposition d'une administration). Les autres sont en service détaché et hors cadre, ou en disponibilité. Les ordres de grandeur sont de trois tiers.

Dans les administrations centrales, quand vous êtes chef de bureau, vous êtes membre de l'inspection mis à disposition ; c'est seulement parvenu à un emploi fonctionnel (sous-directeur, chef de service, directeur) que vous êtes détaché.

M. Vincent Delahaye, président. – Ceux qui sont dans le privé sont placés en disponibilité ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Oui. Ensuite, il est possible d'être détaché dans une entreprise selon la part de capital détenue par l'État. Par exemple, il est certainement possible d'être détaché chez EDF ou à La Poste, non auprès d'Air France. Mais, la plupart du temps, ceux qui partent travailler dans les entreprises du secteur concurrentiel, y compris celles dont l'État détient une part du capital, sont placés en disponibilité.

Nous vous ferons parvenir des chiffres. Je précise néanmoins qu'il restera des « trous » dans le questionnaire puisque nous ne disposons pas des moyens informatiques pour

reconstituer automatiquement les carrières. Ainsi, je ne peux vous indiquer le temps passé par telle personne dans telle entreprise au cours de sa carrière. En tendance, on note une très grande permanence au cours des dix dernières années et la répartition en trois tiers que j'ai mentionnée reste à peu près constante.

M. Vincent Delahaye, président. – Vous n'avez pas noté une accélération des départs vers le privé ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Il y a de moins en moins d'endroits où être placé en situation de détachement, le secteur concurrentiel relevant beaucoup plus qu'autrefois du privé.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ces migrations ne sont pas tellement nouvelles. Ces pratiques sont un peu constitutives de ce corps. C'est ce qui peut expliquer cette permanence.

Mme Marie-Christine Lepetit. – Le *Dictionnaire historique des inspecteurs des finances*, qui retrace la carrière des inspecteurs des finances depuis l'origine du corps jusqu'en 2009, contient une série d'articles sur des sujets connexes : le pantouflage, la guerre, les finances, les banques, les femmes, les polytechniciens. Parmi les thèmes étudiés, l'un porte sur la relation avec la sphère privée. En effet, dès le XIX^e siècle, les inspecteurs des finances ont déployé leur carrière dans d'autres univers. Ce n'est pas très surprenant : compte tenu du rôle de l'Inspection des finances en tant que service, de son positionnement, de son organisation, il n'existe pas de possibilité de carrière à proprement parler pour les inspecteurs au sein du service, puisque le modèle des missions est très pyramidal (des jeunes et un petit nombre de seniors, dont très peu sont issus de l'ENA, un peu sur le modèle des grandes entreprises de conseil dans la sphère privée). Il n'existe pas de carrière naturelle ; il existe uniquement une série d'opportunités. Une fois les quatre premières années accomplies, on essaime. Comme vous le savez, les carrières de fonctionnaire au sein du ministère des finances sont assez courtes. Les inspecteurs n'y ayant pas une place liée aux métiers qui sont les leurs historiquement, ils partent en assez grande proportion. C'est une conséquence mécanique de la manière dont les hauts fonctionnaires sont gérés globalement.

Il y a trois ou quatre ans, l'Inspection générale de l'administration, le Conseil général de l'environnement et du développement durable et le Contrôle général économique et financier ont produit un rapport sur la démographie de la haute fonction publique et sur la façon dont sont gérés ces hauts fonctionnaires. Celui-ci montrait très clairement ce problème de pyramide d'effectifs : on a beaucoup recruté au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, sans qu'on sache très bien employer ces fonctionnaires dans la troisième partie de leur carrière. Cela vaut pour les ingénieurs des Ponts, mais aussi chez les administrateurs civils.

Quel est le bon étiage en matière de recrutement aujourd'hui des énarques et des ingénieurs ? Il est très difficile d'y répondre. Cela renvoie à plusieurs questions : à quoi sert l'ENA ? Quelle est la vocation de ces fonctionnaires ? Comment gère-t-on un parcours assez long ?

M. Pierre-Yves Collombat, président. – Alors pourquoi recruter systématiquement des inspecteurs des finances ? L'État a-t-il pour fonction d'organiser la formation de cadres d'entreprise ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Selon les statistiques publiées par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, l'Inspection des finances et le corps des mines sont confrontés à cette situation. S'agissant des administrateurs civils, corps interministériel, certaines directions essaient beaucoup elles aussi, en particulier les administrateurs civils de Bercy.

Pourquoi recruter ? Pour faire le job ! Cette fonction est originale dans le paysage administratif français comme elle l'est assez largement dans le paysage international. Le service de l'IGF est le seul, ayant comme profession d'auditer, de conseiller, etc., dont la proportion respective des jeunes et des moins jeunes est celle que j'évoquais tout à l'heure. Et il est très jaloué pour cette raison. Même à l'Inspection générale des affaires sociales, la proportion de seniors est plus importante. C'est donc notre pyramide des âges qui est la plus semblable à celle qu'on retrouve parmi les consultants du privé. Pourquoi est-ce très utile ? C'est parce qu'ils sont bien plus doués pour faire ce pour quoi l'on compte sur eux ! La touche particulière de l'Inspection, c'est sa capacité à faire du neuf avec du vieux, à sortir des sentiers battus, à porter un regard différent, disruptif, dérangeant, sans se laisser enfermer par le préexistant, en remettant constamment l'ouvrage sur le métier. Les jeunes ont davantage cette capacité à porter un regard neuf. En outre, ils ne sont pas gênés par leurs ratages ni par leurs réussites, ce qui est très important pour renouveler notre logiciel de pensée. Accessoirement, les jeunes sont un peu plus à l'aise avec les outils du moment.

M. Pierre-Yves Collombat, président. – Pourriez-vous donner quelques exemples ? Par ailleurs, pourquoi ne pas recruter différemment ? Par exemple sur le modèle de l'École de guerre, qui s'intéresse à des personnes disposant d'expériences diverses. Il est tout de même curieux de recruter des gens en sachant qu'ils ne pourront pas faire carrière !

Mme Marie-Christine Lepetit. – Nous avons justement développé une politique de recrutement complémentaire à l'ENA. La proportion d'énarques au sein de l'IGF s'établit de fait seulement à 42 %. Désormais, chaque année, pour cinq énarques, l'IGF accueille six fonctionnaires pour une mobilité de deux ans.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Pourquoi, dès lors, ne pas cesser de recruter à la sortie de l'ENA ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Les énarques demeurent efficacement sélectionnés et formés. En outre, le concours garantit l'équité – l'objectivation diraient les consultants du secteur privé – du recrutement.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Quel en est l'intérêt si la moitié de vos recrues quittent l'IGF pour le secteur privé ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Ils ne sont pas pour autant perdus...

M. Vincent Delahaye, président. – Une mobilité dans le secteur privé peut parfaitement se comprendre dans le cadre d'un parcours professionnel. Constatez-vous néanmoins une plus grande impatience des jeunes générations d'inspecteurs à vouloir travailler en entreprise ? Font-ils plus rapidement qu'autrefois le tour de la fonction publique ? L'IGF représente-t-elle toujours la voie royale vers les meilleurs postes de l'administration ? Accompagnez-vous les inspecteurs au long de leur carrière ?

Mme Maryvonne Blondin. – Vous avez évoqué la difficulté, pour les jeunes fonctionnaires, à progresser professionnellement. Dans nos départements existent des directions des finances publiques. Constitueraient-elles, pour les inspecteurs, un débouché possible, voire intéressant, après avoir œuvré auprès de l'administration centrale ?

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Imaginez que nous recrutions des généraux chargés de diriger une armée étrangère ! Absurde ! L'IGF engage de jeunes énarques, dont les carrières se déroulent plus rapidement que celles d'autres fonctionnaires et nous nous étonnons ensuite que l'accès aux postes à responsabilité soit encombré... Peut-être conviendrait-il de réfléchir à une telle curiosité...

Mme Marie-Christine Lepetit. – Mon objectif est de disposer de jeunes parfaitement formés pour livrer au Gouvernement des rapports de qualité ; ma mission consiste à déployer leurs talents, qu'ils essaient dans le secteur privé ou qu'ils demeurent au sein de la fonction publique. En ce sens, l'IGF représente, pour les jeunes qui y entrent, une opportunité autant qu'un privilège. Les changements fréquents de missions les font entrer dans une logique apprenante, proche de celle des cabinets de consultants, et de développement de leur intelligence situationnelle. L'expérience personnelle s'en trouve bien entendu enrichie, que l'inspecteur soit ou non issu des rangs de l'ENA. Les jeunes fonctionnaires ne s'y trompent pas ! Je reçois ainsi désormais chaque année davantage de demandes de mobilité au sein de l'IGF qu'il n'y a d'élèves dans une promotion de l'ENA.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'IGF est en réalité une école d'application !

Mme Marie-Christine Lepetit. – Je m'évertue à dialoguer avec chaque inspecteur. La quasi-totalité de l'effectif fait montre d'un goût incroyable pour l'intérêt général, d'un appétit de réforme et d'un engagement personnel sans faille. Je suis chaque fois étonnée de constater combien les jeunes inspecteurs ont le goût du service public ! Ils portent à la fois une exigence professionnelle et une volonté d'engagement. Certains, rarement, peuvent être déçus par la réalité de leur métier. Les employeurs publics manquent – il est vrai – parfois d'agilité par rapport au secteur privé. Au sein de l'administration, les processus de recrutement apparaissent lents, peu organisés et trop rigides, alors que rôdent autour des inspecteurs des finances des chasseurs de tête d'une effroyable efficacité. Nous vivons – et j'en suis heureuse – dans un monde ouvert, qui n'enferme pas ses talents. N'oublions pas toutefois que le privé peut également servir l'intérêt général...

M. Pierre Cuypers. – Vous avez, madame, un grand courage et portez un bel engagement ! En réalité, à leur arrivée à l'IGF, les jeunes fonctionnaires ne savent pas travailler. Vous représentez le prolongement de l'ENA pour peaufiner leur formation. Quelle est la durée minimum d'une carrière au sein de l'IGF ?

Mme Sophie Taillé-Polian. – Vous estimez que le recrutement *via* l'ENA garantit la qualité de la formation. Nous nous interrogeons toutefois sur l'opportunité du concours de sortie. En l'absence de classement de fin de scolarité, vous pourriez recruter des éléments de qualité sur la base d'une vocation, d'un talent, d'une envie. Le fait de figurer dans la « botte » apparaît, certes, prestigieux mais il attire également les recruteurs extérieurs. Enfin, la difficulté à bénéficier d'une carrière ascendante concerne malheureusement l'ensemble de la fonction publique. Voyez les enseignants...

Mme Marie-Christine Lepetit. – La tournée, soit le temps dû à l'IGF en y entrant, dure quatre ans. Toutefois, désormais, elle va être réduite pour que les jeunes fonctionnaires des grands corps aillent servir prioritairement dans les ministères en tension.

C'est une question d'allocation des moyens. Le temps des tournées à l'IGF sera *de facto* réduit mais il sera complété par une expérience professionnelle à l'extérieur. Le délai minimum aujourd'hui est de quatre ans mais cela peut changer.

S'agissant des mobiles, j'ai reçu 90 dossiers de candidatures excellents, de profils variés, pour pourvoir six postes. Il est très difficile de choisir. Comment être sûre de faire le bon choix ? Je ne suis pas à l'aise avec ces systèmes de recrutement laissés à l'appréciation subjective : c'est la porte ouverte au népotisme, aux relations de copinages, etc. Je préfère les systèmes qui objectivent les choses. Le concours a beaucoup de défauts, mais les autres solutions sont pires ! J'ai cherché des profils permettant d'assurer la complémentarité de nos équipes avec des énarques, des ingénieurs, des personnes issues des collectivités territoriales, etc. Encore une fois je ne suis pas à l'aise avec un système aussi subjectif. Le classement de sortie est la locomotive qui permet d'attirer les meilleurs. C'est la pierre angulaire de notre système.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'origine sociale des énarques est similaire à celle des autres grandes écoles ; en revanche, si l'on regarde l'origine sociale de ceux qui intègrent les grands corps, on constate que les jeunes d'origine populaires, déjà peu nombreux, y sont encore moins représentés. Il y a donc une sélection sociale qui s'opère à l'intérieur de l'ENA.

À vous écouter, je constate que l'IGF joue le rôle d'une école pratique. Ne serait-ce pas à l'ENA, pourtant, de jouer ce rôle ? N'est-il pas paradoxal de recruter peu de gens, pour leur dire au bout de quelques années qu'ils n'ont pas de perspectives de carrière et qu'ils doivent partir ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Il en va de même dans toute la haute fonction publique. L'État n'est pas organisé pour gérer les carrières de ses cadres supérieurs.

M. Vincent Delahaye, président. – Que lui manque-t-il à cet égard pour organiser des perspectives de carrières en conservant la motivation des personnes ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – De la souplesse peut-être. On a empilé les règles pour protéger, encadrer, réguler, garantir l'égalité... Finalement, plus personne ne s'y retrouve. Lorsque l'on veut faire différemment pour mener un projet ou confier une mission à une personne disponible, il faut parfois modifier des règles nécessitant de consulter le conseil supérieur de la fonction publique. Il faut des mois de procédures pour changer les règles d'intégration dans les corps. Il faut aussi s'assurer de pouvoir payer l'agent, etc. Le processus de décision est long et complexe. Ce fatras de règles empêche les directeurs d'administration ou d'établissements publics de trouver les bons profils, de gérer les situations particulières, parce que les parcours sont variés. Cela empêche les dirigeants de s'adapter, d'utiliser leurs cadres au mieux. Il conviendrait de desserrer les contraintes.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Cela revient à introduire plus de subjectivité ! Les règles ont été instaurées pour garantir l'égalité de traitement, lutter contre le favoritisme, au risque finalement de brider les initiatives... Le choix est simple : soit on donne de la liberté aux responsables, soit on les enferme dans des règles étroites.

Mme Maryvonne Blondin. – Les postes de directeur départemental des finances publics constituent-ils un débouché intéressant pour les inspecteurs des finances ? Certains inspecteurs des finances occupent ces postes.

Mme Marie-Christine Lepetit. – Il peut y avoir des arbitrages métier-rémunération. J'ai vu des inspecteurs, arrivés dans le dernier tiers de leur carrière, qui préfèrent rester à l'IGF car ils privilégient leur liberté de pensée, en contrepartie d'une rémunération un peu moins élevée. Ils apprécient de travailler avec des jeunes, sur des sujets sans cesse renouvelés, de transmettre leur expérience, dans un cadre où la liberté de pensée est garantie et même valorisée car elle fait la spécificité de l'IGF, appelée à intervenir sur des missions de consultants. D'autres fonctionnaires, au contraire, préfèrent rejoindre la Direction générale des Finances publiques (DGFIP), pour un salaire supérieur, mais avec une diversité de missions moindre, dans des postes où la chaîne hiérarchique est plus forte. Chacun fait ses arbitrages en fonction de sa vocation ou de ses intérêts personnels. C'est aussi une question d'opportunité. La Direction générale des Finances publiques a aussi la particularité de proposer des postes en province.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Un tiers des membres du corps de l'IGF ont fait un ou plusieurs passages dans la banque. Vous nous dites que servir l'intérêt privé peut aussi contribuer à servir l'intérêt général. Mais lors de la dernière crise financière, lorsqu'il a été envisagé de séparer les banques de dépôt des banques d'affaires, on a bien vu que les points de vue divergeaient ! Les banques voulaient conserver le système de banque universelle. Le régulateur, et notamment M. Barnier, voulait assurer la stabilité du système et le retour d'une crise. Finalement le projet a été enterré... Les intérêts peuvent donc diverger de manière substantielle entre le privé et le public. Le fait qu'autant d'inspecteurs des finances passent dans le secteur bancaire ne constitue-t-il pas un problème ? Cela favorise-t-il vraiment l'intérêt général ?

M. Vincent Delahaye, président. – Je prolonge la question : faut-il limiter les allers-retours entre le public et le privé ? En particulier, si un fonctionnaire a déjà fait une mobilité dans le privé, doit-on l'autoriser à y repartir de nouveau ? Enfin, faut-il réduire le temps cumulé qu'il est possible de passer dans le cadre des mises en disponibilité ?

Mme Marie-Christine Lepetit. – Plutôt que de conflit d'intérêts, je préfère parler de conflit d'influences. La question est importante. Il s'agit d'apprécier le degré de liberté que l'on a pour décider lorsque l'on intervient dans différents univers. Je répondrai de manière indirecte. Ce que l'on recherche et cultive à l'IGF, c'est l'indépendance d'esprit. Pour l'obtenir – car il n'est pas toujours facile de se détacher de son milieu social d'origine, de son appartenance à l'association des anciens élèves de telle ou telle son école, de son ancien patron parfois, etc. –, on demande aux jeunes inspecteurs de commencer par faire des vérifications, qui consistent à arriver à l'impromptu dans un service pour en auditer tous les rouages. Cela contraint à s'en remettre aux faits, sans *a priori*, sans fioritures. Les inspecteurs doivent savoir appréhender le réel et le restituer dans des présentations robustes, de manière contradictoire. Nous leur apprenons aussi à se comporter, à l'égard de leurs interlocuteurs et des personnes auditées, de manière neutre, attentive, respectueuse et en même temps rigoureuse et scrupuleuse. Les conclusions doivent résister à la contradiction, être objectives, solides. Tout cela concourt à forger l'indépendance d'esprit. Ainsi, contrairement à ce que l'on entend souvent dans les médias, la pensée unique, à l'IGF, cela n'existe pas ! D'ailleurs, il y a des querelles vives entre inspecteurs des finances. On le voit par exemple dans le monde des affaires, par exemple lors d'OPA, ou sous la forme d'échanges d'éditoriaux dans la presse !

Ensuite on trouve des inspecteurs des finances des deux côtés, aussi bien dans les banques que chez le régulateur, qui s'efforcent de trouver les meilleures solutions de manière argumentée et indépendante. Je connais les interprétations que les sociologues ou les journalistes peuvent faire de cette situation. Pour ma part, en tant que directrice de l'Inspection, je vois des individus qui ont chacun leurs particularités, leur personnalité, et qui tous jouent leur partition individuelle, chacun dans son registre.

Il est vrai aussi que le risque de conflits d'influences existe. Il convient à cet égard de trouver le bon équilibre. Deux écueils sont à éviter : celui lié à l'incompétence technique, l'ignorance, la méconnaissance d'informations essentielles à la prise de la décision, qui naîtrait de l'érection de murailles de Chine étanches entre les secteurs – et qui n'existent d'ailleurs nulle part dans le monde ; et inversement, celui lié à un laxisme excessif dans le processus de décision, qui rendrait possibles des décisions biaisées en raison des intérêts ou des relations des décisionnaires. Il est bon que le législateur se soit emparé du sujet, édictant des règles qui permettent de continuer de dialoguer, d'échanger, de préserver la symétrie d'information entre le régulateur public et le secteur régulé, tout en veillant à ce que l'intérêt privé ne l'emporte pas sur l'intérêt général et qu'aucune influence extérieure n'interfère avec le processus de décision. C'est l'objet des règles de déport, de transparence, des déclarations d'intérêts, des procédures de décision collectives, etc. Nous avons un peu de retard en la matière par rapport aux anglo-saxons. Ces matières sont plus difficiles à traiter que la corruption. En tout cas, tout est affaire d'équilibre entre l'exigence de connaissance du secteur sur lequel on intervient et l'exigence d'équité et d'indépendance. Lorsque j'étais à la tête de la direction de la législation fiscale à Bercy, le pouvoir politique a envisagé de taxer le *trading* à haute fréquence. C'était très difficile. Personne n'était capable ou désireux de nous montrer comment les choses fonctionnaient... Évitions ces situations ! De ce point de vue il est judicieux d'organiser le dialogue entre le privé et le public, de donner la possibilité aux uns et aux autres de se parler et de se comprendre. C'est ainsi que l'on peut trouver les meilleurs équilibres possibles pour tous.

M. Vincent Delahaye, président. – Je vous remercie.

La réunion est close à 17h40.

Mardi 10 juillet 2018

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président -

Audition de Mme Élise Van Beneden, Avocate, secrétaire générale adjointe d'ANTICOR

La réunion est ouverte à 15 h 35.

M. Vincent Delahaye, président. – Nous vous recevons aujourd'hui, Mme Van Beneden, en votre qualité de secrétaire générale adjointe d'Anticor, pour vous entendre sur les moyens de poursuivre l'immixtion des intérêts privés et publics et plus généralement le mélange des genres entre public et privé.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, Mme Van Beneden prête serment.

Mme Élise Van Beneden. – Anticor est une association loi 1901 dont l’objet est de lutter contre toutes les formes de malversations et de manquements, notamment les conflits d’intérêts, les abus de biens sociaux, les trafics d’influence, les détournements de fonds publics, la prise illégale d’intérêts et plus généralement toute atteinte à la probité publique. Elle possède un agrément du Garde des Sceaux, au titre de l’article 2-23 du code de procédure pénale, pour agir en justice concernant les infractions de concussion, de corruption, de prise illégale d’intérêts, de trafic d’influence, d’entrave, de recel ou de blanchiment liés à ces infractions, et enfin la corruption électorale. Elle a également reçu un agrément de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) pour la saisir de situations de conflit d’intérêts, de non-respect des règles de déclaration ou de pantouflage.

Le conflit d’intérêts liés au départ du public vers le privé – ce que l’on appelle le pantouflage, qui est l’objet de cette audition – a atteint un niveau critique au cours de ces trente dernières années, ce qui s’est traduit par une influence croissante des entreprises sur la prise de décision politique, grâce à un lobbying peu encadré et à des moyens d’expertise presque illimités. À cela s’ajoute la confusion entre élites administratives et économiques qui engendre des conflits d’intérêts. Or le conflit d’intérêts peut déboucher sur la qualification pénale de prise illégale d’intérêt et aggrave la crise de confiance qui caractérise les relations entre les citoyens et les décideurs.

On voit ainsi des entreprises chercher à recruter des hauts fonctionnaires susceptibles de mettre leurs connaissances, mais aussi leur carnet d’adresses et leur expérience des stratégies publiques au service de leur département des relations institutionnelles. Il faut éviter que le passage dans la haute fonction publique ne devienne un tremplin pour une carrière dans le privé.

Certes, on peut comprendre l’attrait que peut exercer le privé sur les hauts fonctionnaires, au point de vue financier comme dans une perspective de diversification de carrière. En revanche, l’attrait du public sur le privé nous gêne : nous y voyons une volonté d’influencer les décideurs chargés de la régulation des marchés et la commande publique.

Nous saluons cependant les avancées qu’ont été la création de la Commission de déontologie de la fonction publique et de la HATVP.

M. Vincent Delahaye, président. – Anticor se contente-t-elle de signaler les anomalies ou les pratiques illégales, ou avez-vous des propositions de renforcement de la réglementation ?

Mme Élise Van Beneden. – Anticor fait aussi du plaidoyer, et je suis prête à vous transmettre nos propositions.

La proposition de loi de M. Requier visant à renforcer la prévention des conflits d’intérêts liés à la mobilité des hauts fonctionnaires comporte des mesures avec lesquelles nous sommes en accord, d’autres sur lesquelles nous sommes plus réservés.

L’évolution la plus problématique est, à notre sens, le fait que la Commission de déontologie ait récemment rendu des avis qui s’apparente à des décisions. Cela revient à faire juger l’administration par l’administration ; et surtout, on peut se demander si ces décisions auront un impact sur la qualification d’une éventuelle infraction pénale, en particulier dans le cas de l’affaire Kohler.

Dans cette affaire, la Commission de déontologie, sollicitée une première fois en 2014, avait rendu un avis d'incompatibilité ; mais deux ans plus tard, à nouveau interrogée par M. Kohler, elle rend un avis inverse, sans que celui-ci ait changé de fonctions entretemps. Le seul élément nouveau entre ces deux avis a été l'attestation d'un ministre d'après laquelle M. Kohler n'était pas en situation de conflit d'intérêts. Si la justice se saisit du dossier, l'avis rendu par la Commission de déontologie vaudra-t-il décharge de responsabilité pour M. Kohler ? Dans ce cas, un tel avis apparaîtrait comme une sorte de pré-décision judiciaire, ce qui est problématique. Ne faudrait-il pas préciser le caractère consultatif des avis de la commission, afin d'éviter une déresponsabilisation des fonctionnaires qui rejoignent le privé ?

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Quelle serait, à votre sens, la réforme la plus urgente ?

Mme Élise Van Beneden. – Avec les réserves déjà exprimées sur le rôle de la Commission de déontologie, il me semble étrange que celle-ci n'ait pas la possibilité de suivre la carrière d'un fonctionnaire pour lequel elle a émis un avis de compatibilité avec réserve. Il est également anormal que ses avis ne soient pas rendus publics, d'autant qu'elle manque de moyens humains et financiers. Une surveillance généralisée de la carrière des fonctionnaires lui faciliterait la tâche. Enfin, il est regrettable qu'elle n'ait pas à connaître des cas de *revolving doors*, c'est-à-dire de retours vers le public après un passage par le privé.

Enfin, il est important que ses décisions soient traçables, et que l'archivage des comptes rendus de réunions soit sécurisé. Anticor avait porté plainte pour prise illégale d'intérêts contre M. Perol ; mais toutes les archives de M. Guéant, secrétaire général de l'Élysée à l'époque des faits, ont été perdues... M. Perol a été relaxé.

Pour permettre le contrôle, la traçabilité – qui a participé aux réunions, qui a pris les décisions – est indispensable. La justice doit y avoir accès si nécessaire.

M. Philippe Pomezec. – Et la séparation des pouvoirs ?

Mme Élise Van Beneden. – L'archivage est une obligation inscrite dans le code du patrimoine. Il est normal que ce type de décisions soit accessible à tous les citoyens.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il y a une confusion fréquente entre le conflit d'intérêts et la prise illégale d'intérêts ; or le premier n'est pas un délit.

Mme Élise Van Beneden. – En effet, le conflit d'intérêts n'est pas une infraction pénale, mais nous considérons qu'il doit être évité. C'est justement le rôle de la Commission de déontologie et de la HATVP.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – L'absence de prévention d'un conflit d'intérêts doit-elle devenir un délit ? C'est une notion très floue. Même l'article 432-13 du code pénal, que l'on présente souvent comme celui qui sanctionne le conflit d'intérêts, n'est pas très contraignant. Avez-vous des propositions de reformulation ?

Mme Élise Van Beneden. – Certains hauts fonctionnaires sont amenés à intervenir sur la régulation de secteurs d'activité dans leur ensemble – le marché bancaire par exemple. Or le délit dit de « pantouflage » est retenu uniquement pour la surveillance ou le contrôle d'entreprises identifiées. Il serait donc souhaitable d'en élargir la définition.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il est interdit aux fonctionnaires ayant eu un lien avec une entreprise dans le cadre de leurs fonctions d’aller travailler pour elle dans les trois années qui suivent leur départ ; en revanche, rien n’est prévu pour les mouvements du privé vers la fonction publique.

Mme Élise Van Beneden. – Une mesure sur le « rétro-pantouflage » avait été introduite dans la loi pour la confiance dans la vie politique, mais elle n’a pas été adoptée. Une interdiction pure et simple ne serait sans doute ni possible ni souhaitable.

Chez plusieurs de nos voisins, la mise en disponibilité, pour un fonctionnaire, n’existe pas, alors qu’en France, le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, en cours d’examen, comporte une disposition conservant le bénéfice de l’ancienneté au fonctionnaire pour la durée de sa mise en disponibilité. Cela ne va pas dans le bon sens.

Une interdiction d’exercer une activité de lobbyiste pour un haut fonctionnaire rejoignant le secteur privé, comme cela est prévu au Royaume-Uni, ne serait pas difficile à mettre en œuvre en France puisque la HATVP établit désormais des listes de représentants d’intérêts.

M. Vincent Delahaye, président. – La fusion de la Commission de déontologie et de la HATVP serait-elle, à votre avis, une bonne chose ? Le délai de dix ans au-delà duquel un fonctionnaire parti dans le privé ne peut plus revenir dans la fonction publique est-il excessif ? La Commission de déontologie n’est pas amenée à s’exprimer sur les retours de fonctionnaires dans l’administration ; mais d’après la Cour des comptes, ils doivent remplir une déclaration d’intérêts et font l’objet d’un entretien pour évaluer le risque de conflit d’intérêts dans le cadre de leur nouveau poste. Néanmoins ces mesures sont au bon vouloir des administrations concernées ; elles seraient peut-être à formaliser et à généraliser.

La numérisation des archives pourrait être une solution aux problèmes de conservation, que l’on rencontre aussi dans les collectivités.

Mme Élise Van Beneden. – Nous estimons en effet que le délai de dix ans pour le droit au retour dans la fonction publique est trop long ; il faudrait revenir à cinq ans.

Nous sommes aussi favorables à l’élargissement de la notion de pantouflage à la supervision de secteurs économiques comme la santé, l’énergie, l’agroalimentaire ou la banque. Si un fonctionnaire a exercé des fonctions de régulation dans ces secteurs, il ne doit pas être autorisé à aller y travailler ensuite. Ce n’est pas choquant : c’est un dispositif similaire aux clauses de non-concurrence dans le privé.

Nous souhaitons que la Commission de déontologie soit systématiquement destinataire des déclarations d’intérêts, et que des sanctions soient prévues si les renseignements fournis sont inexacts.

M. Vincent Delahaye, président. – Si elles sont similaires aux déclarations d’intérêts des parlementaires, je suppose qu’elles sont assez complètes.

Mme Élise Van Beneden. – Il conviendrait qu’elles portent également mention des secteurs dans lesquels le fonctionnaire est intervenu.

Il est pertinent que la Commission de déontologie ait également à connaître des retours vers le secteur public. Elle ne rend que 1 ou 2 % d'avis d'incompatibilité ; il conviendrait qu'elle soit plus sévère et statue en toute indépendance, pour éviter des situations comme l'affaire Kohler.

On peut imaginer une fusion avec la HATVP, dont les missions sont proches. La Commission est principalement composée de membres des grands corps d'État ; or l'Histoire montre que l'on n'est pas forcément le mieux placé pour juger ses pairs. C'est pourquoi Anticor propose d'y faire entrer des juges du siège, voire des membres de l'Agence française anticorruption (AFA).

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Il faudrait surtout des personnalités qui connaissent bien l'entreprise, et spécialisées dans la lutte contre ce type de dérives.

M. Philippe Pemezec. – Combien de personnes travaillent au sein d'Anticor ? Recevez-vous des aides ?

Mme Élise Van Beneden. – L'association compte un salarié et plus de 70 bénévoles, répartis sur des antennes départementales. Le conseil d'administration comprend 21 administrateurs, le bureau 7 personnes. Nous ne recevons pas de subventions publiques, mais bénéficions d'aides indirectes *via* le dispositif du service civique.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Êtes-vous favorable à un plafonnement de la rémunération des fonctionnaires en disponibilité dans le secteur privé ?

Mme Élise Van Beneden. – L'attrait de ce type de mouvements en serait diminué, car le fait de multiplier son salaire par cinq n'est pas sans incidence sur la décision ! Mais je n'ai pas de position arrêtée. Nous n'avons pas travaillé sur le sujet au sein d'Anticor et ce serait, aussi, intervenir dans les lois du marché.

Mme Sophie Taillé-Polian. – Anticor existe depuis plusieurs années déjà. Diriez-vous que la situation se dégrade, ou pas ?

Mme Élise Van Beneden. – Certes, les affaires sorties récemment ont engendré une prise de conscience dans l'opinion publique. Mais pour le sujet qui vous intéresse, les conflits d'intérêt, nous craignons une aggravation de la situation. Vous avez évoqué une perte de l'esprit de service de l'État. Le système macronien a quelque chose de nouveau : à la tête de l'État, se trouve un énarque ayant fait un aller-retour entre Bercy et la banque Rothschild. Nos concitoyens finissent par penser que c'est la carrière des personnes ou l'intérêt des entreprises que l'on défend, et plus l'intérêt général.

M. André Vallini. – Le Gouvernement vient de retirer la régulation de l'édition à la ministre de la culture. Il a fallu un an pour que l'on s'aperçoive qu'il fallait le faire ! Votre association est-elle à l'origine de cette affaire ?

Mme Élise Van Beneden. – Nous sommes intervenus dans l'affaire Schiappa, mais pas dans celle-ci. Nous traitons actuellement 64 dossiers.

M. Vincent Delahaye, président. – Ces 64 dossiers reflètent-ils l'aggravation que vous indiquez craindre ?

Mme Élise Van Beneden. – Oui, la progression est sensible, mais peut-être sommes-nous aussi plus réactifs et plus connus aujourd’hui.

M. Victorin Lurel. – Le nom de votre association porte le terme « corruption ». Celle-ci a-t-elle reculé dans notre pays ? Les conflits d’intérêt pourraient-ils favoriser des pratiques de corruption ? Comment la France se situe-t-elle à cet égard ? Avez-vous des moyens d’investigation suffisants ? La presse d’investigation est-elle suffisamment dotée pour garantir la transparence ?

Mme Élise Van Beneden. – S’agissant de la comparaison avec les systèmes étrangers, le phénomène n’est pas très répandu aux États-Unis. L’Angleterre, quant à elle, a pris le problème à bras le corps, de manière assez autoritaire.

Anticor ne mène pas de travail d’investigation. Nous avons la responsabilité du déclenchement de l’action pénale, mais nous nous appuyons, soit sur le travail des lanceurs d’alertes, soit sur les révélations des journaux – et pas uniquement de Mediapart !

M. Victorin Lurel. – L’arsenal pénal est-il suffisant ?

Mme Élise Van Beneden. – Nous avons commencé à agir en justice en 2008, en nous fondant sur la jurisprudence des biens mal acquis, qui permettait à une association de se porter partie civile pour tous les domaines prévus dans son objet social. Nous avons ensuite obtenu un agrément de la garde des sceaux, avec une limitation, par le biais de l’article 2-23 du code de procédure pénale, des types d’infractions pour lesquelles nous avons le droit d’intervenir.

M. Vincent Delahaye, président. – Nous vous remercions.

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 séance est close à 16 h 05.

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président, puis de M. Pierre Cuypers, vice-président -

Audition de M. François Villeroy de Galhau, Gouverneur de la Banque de France

La réunion est ouverte à 18 h 05.

M. Vincent Delahaye, président. – Mes chers collègues, nous allons mener aujourd’hui la quarantième audition en entendant M. François Villeroy de Galhau, Gouverneur de la Banque de France.

Monsieur le Gouverneur, votre parcours de haut fonctionnaire, de directeur de cabinet, de directeur d’administration centrale, puis votre passage par le secteur bancaire avant d’occuper les fonctions éminentes qui sont les vôtres, nous ont conduits à vous solliciter.

Les carrières offertes aux hauts fonctionnaires, le rôle des grands corps, la question de la valorisation ou non de l'expérience dans le secteur privé nous occupent depuis plusieurs mois. Sur tous ces sujets votre point de vue nous intéresse particulièrement.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. François Villeroy de Galhau prête serment.

M. François Villeroy de Galhau, Gouverneur de la Banque de France. – Je souhaiterais vous faire part de mes convictions sur le service public, dont je suis un passionné, au sein duquel j'ai passé l'essentiel de ma vie professionnelle et où j'ai choisi de revenir il y a trois ans.

Je regrette profondément que l'image du service public se soit dégradée dans notre pays. Je suis convaincu qu'il est un grand atout pour notre économie lorsqu'il est performant et innovant. Rien ne me gêne plus que cette réputation de frein de la croissance française, alors qu'il pourrait être une part du génie national.

Pour que le service public attire et motive les meilleurs candidats, il y a trois leviers : la qualité de la formation initiale et permanente – c'est l'un de ses atouts ; la gestion des ressources humaines, point sur lequel il y a des marges de progrès ; l'ouverture, non pas indispensable mais bénéfique à des parcours passant par l'extérieur -l'entreprise ou des administrations étrangères-.

La question de l'indépendance et de l'intégrité est légitime. Elle concerne tous les personnels de la fonction publique, en particulier ceux qui envisagent d'en partir ou de la rejoindre.

Il existe au sein de la Banque de France une commission consultative sur les incompatibilités, présidée par le déontologue de la Banque en toute indépendance. Elle applique l'article L. 142-9 du code monétaire et financier et reprend, *mutatis mutandis*, les dispositions de déontologie de la fonction publique, lesquelles sont sans aucun doute les plus strictes de l'Eurosystème. Est ainsi prévue une période d'incompatibilité de trois ans : il faut noter que c'est la règle la plus stricte de tous les pays de la zone euro.

Pour susciter la motivation, la rémunération n'est pas le seul point. Il faut une responsabilisation accrue des personnels. La France a la chance d'avoir une fonction publique de grande qualité, mais elle ne fait pas assez confiance à ceux qui en ont la responsabilité. Il convient de donner aux directeurs d'administration centrale et aux responsables de service des perspectives à moyen terme, c'est-à-dire de trois à cinq ans. Ces objectifs, même lorsqu'ils sont exigeants en termes d'économies sur les moyens, doivent être prévisibles et fongibles.

Un autre levier de motivation est constitué par la simplification et la délégation, un gisement immense. Nous y travaillons au sein de la Banque de France. Des femmes et des hommes à qui l'on confie des responsabilités et des procédures plus simples peuvent faire des merveilles. Cette somme d'énergies ne demande qu'à être libérée.

Le dernier levier, encore trop négligé, est l'investissement dans la numérisation. Il ne s'agit pas d'obliger les citoyens à passer par le canal digital dans l'interface avec les services publics, mais tous les agents sont en droit de travailler avec les outils modernes dont ils disposent chez eux.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous ne doutons pas de la qualité de la fonction publique en général, et de la haute administration en particulier. Cette commission d'enquête a aussi pour objet d'éviter que leur image ne se dégrade, à l'instar de ce que l'on observe pour tous ceux qui participent à la vie publique.

Monsieur le Gouverneur, vous êtes issu du corps de l'Inspection générale des finances, comme le Président de la République et beaucoup d'autres, notamment un quart environ des dirigeants des banques françaises. N'est-ce pas beaucoup ? Que je sache, l'ENA n'a pas été créée pour former des banquiers !

M. François Villeroy de Galhau. – Je regrette, comme vous, cette dégradation générale d'image, qui touche aussi les acteurs de la vie publique. Cette dérive déraisonnable n'est pas spécifiquement française. Par ailleurs, tous les fonctionnaires en souffrent.

Vous avez évoqué l'Inspection générale des finances. Je plaide pour que ce soit la compétence qui compte. On ne devrait pas arguer du corps d'origine d'un candidat pour le nommer, ou non, à un poste. Certes, il est parfois plus difficile de juger la compétence ; d'où la tentation de s'en remettre aux « étiquettes ».

Une majorité d'inspecteurs des finances travaille pour le service public, et le fait d'être issu de ce corps ne donne aucun droit. Peut-être ce titre confère-t-il une plus grande compétence dans tel ou tel domaine, mais ce n'est pas à moi d'en juger. Il y a autant de personnalités différentes que d'inspecteurs des finances. *A contrario*, il ne faut pas exclure un candidat d'un poste parce qu'il aurait cette étiquette...

Dans le secteur bancaire, il convient qu'il n'y ait aucun monopole en la matière. Le mutualisme est un facteur de diversification du choix des dirigeants bancaires. La pression internationale a également contribué à faire évoluer les choses. Le nouveau patron d'AXA ou celui de la première banque française ne sont pas inspecteurs des finances.

Je ne dis pas non plus qu'un inspecteur des finances compétent ne peut pas être banquier ! Seulement, ce n'est pas la vocation principale de ce corps. Nous devons, collectivement, dépasser les étiquettes dans les deux sens.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Ma remarque ne portait pas seulement sur les inspecteurs des finances. Nombre d'autres hauts fonctionnaires sont concernés par ces migrations : les cadres de Bercy, les conseillers d'État... Il y aurait même un bureau, le MS3P, chargé de tenir à jour ces offres d'emploi.

Cet état de fait ne risque-t-il pas de faire douter de l'indépendance de l'État face au lobby bancaire, qui a un réel pouvoir d'influence ?

M. François Villeroy de Galhau. – Je ne connais pas le bureau MS3P, et il n'a joué aucun rôle dans ma vie...

Premier point : il ne faut pas nécessairement empêcher certains fonctionnaires, qui sont une minorité, de partir en entreprise, mais il est essentiel d'encadrer ce mouvement. Ces départs peuvent correspondre à une volonté de respiration, à une capacité de mobilité, à une nécessité de renouvellement de la fonction publique. À cet égard, le dispositif déontologique qui existe au sein de la Banque de France, notamment la commission consultative sur les incompatibilités, permet de garantir l'absence de conflits d'intérêts. Je ne crois pas qu'il soit

nécessaire de l'assouplir ; en revanche, nos voisins européens pourraient s'en inspirer et nous en discutons à l'intérieur de l'Eurosystème.

Second point : pour ce qui est des retours, il n'existe pas de dispositif déontologique spécifique, mais les dispositions du code pénal et la loi de 2013 sont très claires en termes de prévention des conflits d'intérêts.

Pour ce qui est de mon cas personnel, lors de l'examen de mon dossier par les deux chambres du Parlement, d'aucuns avaient bien voulu dire que mes engagements étaient exemplaires : j'ai rompu tous les liens financiers avec mon ancien employeur, BNP Paribas, je me suis engagé à ne prendre part pendant 2 ans à aucune décision individuelle concernant cet établissement, j'ai fait une déclaration de patrimoine et d'intérêts auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, qui les a approuvées tacitement.

Trois ans plus tard, j'ai tenu tous ces engagements. Mais l'indépendance va au-delà. Il faut certes des règles pour prévenir tout conflit d'intérêts, mais aussi un caractère et une éthique. Comme je l'ai dit devant la commission des finances du Sénat en septembre 2015, « j'ai mes limites comme chacun, mais je crois être un homme droit et un homme libre ».

Bien connaître le métier de banquier est quelquefois un atout pour résister aux arguments plus ou moins pertinents de certaines corporations.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – C'est l'argument invoqué par le président Roosevelt au moment de nommer John Edgar Hoover au FBI : on lui avait dit qu'il s'agissait d'un gangster...

M. François Villeroy de Galhau. – J'espère que la comparaison s'arrête là... Je revendique encore une fois, et je le fais avec un peu de gravité, le fait d'être un homme droit et libre. Je l'ai prouvé lors de la négociation des Accords de Bâle III, ou voilà quelques semaines en proposant au ministre un « coussin contracyclique » de capital supplémentaire face à la très forte croissance du crédit bancaire, des initiatives qui n'ont pas suscité l'enthousiasme de la profession bancaire. La compétence fonde aussi l'indépendance.

J'ai pris ces décisions en fonction de ce que j'estimais être l'intérêt général et le bien du pays. Le fait de connaître un métier de l'intérieur augmente, de ce point de vue, l'indépendance.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nul ne met en doute votre honnêteté et votre liberté de penser. Face aux menaces de dérégulation qui sont agitées, vous avez dit clairement que vous y étiez opposé.

Il y a cependant un problème. Comme le dit l'universitaire Jézabel Couppey-Soubeyran, « la capture opérée par le lobby bancaire et financier n'est pas tant financière qu'intellectuelle ». Il n'est pas question de mettre en doute le sens du service de la nation des uns ou des autres, mais on ne peut pas tout oublier... Les intérêts du système bancaire sont-ils toujours les mêmes que ceux de la nation ?

Le choix entre un système qui donne des résultats économiques et un système solvable, solide, capable de résister, c'est un problème de fond !

M. François Villeroy de Galhau. – Non, les intérêts du système bancaire ne coïncident pas toujours avec ceux de la nation. Je n’ai jamais pensé cela ! Simplement, parfois, il faut trouver des zones d’intersection, et à d’autres moments des zones d’opposition.

Il ne faut pas, dix ans après la crise de 2008, céder à la tentation de l’oubli et de la déréglementation, qui peut exister des deux côtés de l’Atlantique.

Depuis dix ans, les exigences de fonds propres des banques ont été considérablement renforcées, puisque ces fonds ont plus que doublé en Europe comme aux États-Unis. C’était nécessaire après la crise.

Personne ne doit oublier les conséquences de la crise financière sur les plans économique et social.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Multiplier peu par deux ou trois, ce n’est toujours pas grand-chose...

M. Vincent Delahaye, président. – Monsieur le Gouverneur, mes chers collègues, je dois m’absenter et vous prie de m’en excuser. Je cède la présidence à M. Pierre Cuypers.

- Présidence de M. Pierre Cuypers, vice-président –

M. Jérôme Bascher. – Vous avez parlé de la période de déport de deux ans, fondée sur le droit français en vigueur. Les exigences sont-elles similaires pour les autres banquiers centraux européens ?

Que pensez-vous des « allers-retours » de certains agents de la Banque de France qui sont susceptibles, au cours de leur carrière, de contrôler des entreprises pour lesquelles ils ont travaillé ?

M. François Villeroy de Galhau. – Pour ce qui est de mon retour à la Banque de France et de la période de déport de deux ans, il se trouve qu’il n’y avait pas de dispositions applicables. J’ai choisi l’option la plus vertueuse.

Dans le cas du passage d’une banque centrale nationale à la Banque centrale européenne (BCE), on reste dans la sphère publique et au sein de l’Eurosystème.

Pour le passage d’une banque privée vers la BCE, les dispositions en vigueur chez nos voisins sont moins strictes que les nôtres. Le déport n’est qu’une disposition parmi d’autres.

Vous évoquez les agents de la Banque de France qui en partent et qui reviennent. Ces cas sont minoritaires. Sur 1 000 contrôleurs, on compte chaque année quelques dizaines de départs. Sur ce nombre, il y a extrêmement peu de retours. Ce cas pratique est ultra-minoritaire.

Pour les départs, les règles sont très claires : délai de trois ans, code pénal et, pour la Banque de France, l’article L. 142-9 du code monétaire et financier, avec la commission consultative sur les incompatibilités. Les autorisations de départ sont très souvent assorties de conditions.

S'il y avait des retours – je ne suis même pas sûr que le cas se soit présenté ces dernières années –, nous ne mettrions naturellement pas la personne concernée en position de contrôler une institution où elle a exercé. C'est du bon sens et de la bonne gestion.

M. Pierre Cuypers, président. – Vous avez évoqué l'image dégradée du service public. Est-ce un fait politique ? Cela s'explique-t-il par la formation et la gestion ou une forme d'autoprotection de la haute fonction publique ?

M. François Villeroy de Galhau. – À cette question essentielle et difficile, j'apporterai une réponse partielle et personnelle. Le climat général peut influencer : tout ce qui touche à la vie publique et collective fait aujourd'hui l'objet d'une moindre considération. Les élus, en particulier les parlementaires, en sont les premières victimes, ce qui est grave.

S'agissant des fonctionnaires, ce phénomène général joue, nourri probablement par un sentiment abusif de privilèges. Les fonctionnaires bénéficieraient d'une protection, travailleraient peu, feraient partie d'un secteur abrité et représenteraient la France des statuts contre le secteur exposé, la France qui se bat et qui est soumise aux risques de la compétition et de la mondialisation. Ce sont des clichés que je ne partage pas.

La fonction publique a besoin d'un statut qui protège sa liberté et son indépendance. En revanche, si être fonctionnaire est un honneur, cela crée aussi des obligations. Un pays a besoin d'un service public et de fonctionnaires protégés par un statut, mais il est en droit d'attendre en retour que la production de ce service public soit la plus efficace possible.

On impute aux fonctionnaires la responsabilité d'un service public jugé trop coûteux – objectivement, il coûte nettement plus cher que ceux de nos voisins européens – et peu innovant. C'est rarement aux fonctionnaires qu'incombe cette responsabilité. Nous devons donner à ces hommes et à ces femmes les leviers pour être plus exigeants et ambitieux pour le service public. C'est ma réponse à ce manque de considération. Je l'ai écrit dans la lettre que le gouverneur de la Banque de France envoie annuellement au Président de la République : un service public innovant et performant peut redevenir un grand atout de notre pays. Soyons exigeants et donnons aux fonctionnaires les leviers de gestion et d'investissement.

M. Pierre Cuypers, président. – Pensez-vous que ce n'est pas le cas aujourd'hui ?

M. François Villeroy de Galhau. – C'est une question non pas de moyens en nombre de fonctionnaires, mais de leviers de management ou de gestion. L'expérience de l'entreprise peut être utile, même si je ne l'absolutise pas. Certains considèrent qu'elle est un parangon d'efficacité : ce n'est pas le cas, elle a ses limites. Mais, sur certains leviers – la responsabilisation, la simplification, les outils modernes –, quelques leçons peuvent être utiles.

Mme Christine Lavarde. – C'est la première fois, au cours de nos auditions, que l'on entend le sujet de la pertinence des outils numériques et de leur importance pour attirer notamment les jeunes générations de fonctionnaires ; je partage tout à fait ce constat.

J'avais été amenée à mener un audit sur les moyens informatiques d'un grand ministère. Il en était ressorti que ceux-ci étaient totalement obsolètes, déconnectés des réalités

actuelles : ils constituaient un frein pour attirer de jeunes diplômés, qui auraient dû travailler sur des outils complètement éloignés de la sphère réelle. Au-delà, ce retard pose des enjeux en termes de sécurité.

Devoir utiliser Google Drive pour partager des notes au lieu de SharePoint, être obligé de refaire la mise à page à chaque ouverture de fichiers informatiques incompatibles entre trois missions d'inspection ; je ne suis pas sûre que ce soit une gestion efficace des deniers publics...

M. Benoît Huré. – J'ai écouté avec grand intérêt vos propos. Vous mettez en avant ce que peut représenter une administration de qualité qui ne soit pas un boulet pour la dynamique d'un pays. Un des objectifs de notre commission d'enquête est de trouver les moyens, avec ceux qui, à un niveau ou à un autre, l'exercent, de faire apparaître aux yeux de nos concitoyens l'action publique comme performante, coordonnée et justifiée.

Le rapporteur l'a dit à plusieurs reprises, et vous l'avez reconnu, on voit la montée de certaines formes de populisme, du « tous pourris ». Les premiers à payer l'addition sont les élus politiques, les personnes elles-mêmes élues, mais aussi leur entourage. Si nous n'y prenons garde, cela touchera demain un autre pilier de notre pays, l'administration. On observe que, de réorganisation en réorganisation, l'administration « opérationnelle », c'est-à-dire celle qui est devant nos concitoyens – le soignant devant le malade, l'enseignant devant l'élève, les forces de sécurité sur le terrain –, sert de variable d'ajustement par rapport à l'administration plus « fonctionnelle ».

On a aussi commis des erreurs, parce que nos concitoyens, qui ne sont pas si ignorants de la réalité de la mondialisation, ont besoin dans leur quotidien d'avoir, à la fois, l' élu qui soit « à portée d'engueulade », si j'ose dire, et le fonctionnaire, celui qui, à une autre époque, conseillait, accompagnait, contrôlait et sanctionnait – les maires, les chefs d'entreprise, les responsables d'association... Aujourd'hui, on a l'impression que les deux premières fonctions ont disparu.

Je voudrais connaître votre impression sur ma perception d'un homme de terrain qui n'a pas votre expérience. Par exemple, la reconcentration de l'administration des départements vers les grandes régions suscite une incompréhension des usagers.

M. François Villeroy de Galhau. – Je suis d'accord avec ces deux interventions, qui vont dans le sens de l'expérience que nous vivons à la Banque de France.

Madame Lavarde, à propos de la numérisation et des outils, je ne peux qu'être d'accord avec vous. J'ajoute que, pour attirer au sein du service public les jeunes qualifiés – nous sommes sur un marché de l'embauche assez concurrentiel –, il faut aussi jouer sur l'autonomie qu'on leur laisse et la place dans la hiérarchie qu'on leur accorde.

M. Jérôme Bascher. – Même à la Banque de France ?

M. François Villeroy de Galhau. – Oui ! Nous avons créé un comité perspective jeunes, composé d'une vingtaine de jeunes de 25 à 35 ans, en poste dans le réseau, au siège et à l'ACPR. Nous leur avons posé deux questions : la première sur l'état d'avancement de la digitalisation ou de la numérisation de l'entreprise Banque de France, la seconde sur la place des jeunes. On attend d'eux qu'ils secouent le cocotier, dans une proportion raisonnable – sans le faire tomber !

Le service public n'a pas une image très jeune aujourd'hui, aussi est-il important d'attirer et de motiver les meilleurs de cette génération.

Monsieur Huré, la Banque de France a un réseau, et chaque département a un directeur de la Banque de France, le premier visage de notre établissement pour les parlementaires. Nous nous sommes demandé comment concilier deux aspirations des Français apparemment contradictoires, mais légitimes.

La première, c'est que nos concitoyens veulent des services publics qui coûtent moins cher, parce qu'ils veulent payer moins d'impôts. Si nous avons beaucoup plus de dépenses publiques que nos voisins, nous finissons par avoir davantage d'impôts et de dette. J'ai écrit au Président de la République qu'à modèle social égal – notre modèle étant assez proche de celui de nos voisins –, la sphère publique française connaît des surcoûts qu'il faut traiter.

La seconde aspiration, comme vous le faisiez remarquer en homme de terrain, c'est que les Français veulent des services publics de proximité, et donc que le directeur de la Banque de France et son équipe approchée restent dans les départements.

Nous avons pris la décision fondatrice de maintenir une direction de la Banque de France dans chaque département. Cela n'était pas évident, et un certain nombre de bons esprits techniques nous ont fait remarquer qu'une Banque de France dans les départements ne se justifiait plus. Nous pensons le contraire.

En revanche, au fur et à mesure des départs à la retraite, nous diminuons les effectifs et nous regroupons le *back office*, le traitement d'un certain nombre de dossiers, dans des villes moyennes ou des capitales régionales. Cela nous permet de faire des économies, tout en maintenant l'ensemble des services de proximité.

Cette évolution de notre organisation est transparente pour les élus, pour les citoyens, pour les entreprises. Je ne suis pas sûr que beaucoup d'autres services publics vivent une évolution de ce type, mais je crois en cette solution. Je le dis d'autant plus sereinement que je n'en suis pas l'auteur : elle a été décidée par mon prédécesseur, j'en suis le « metteur en œuvre ». Voilà ce qu'on peut faire pour rendre compatibles deux aspirations incontestables et assez légitimes des Français.

Je crois à la présence de proximité. Je l'ai répété à plusieurs reprises, la Banque de France a cette très grande chance d'avoir la tête en Europe – je vais demain au conseil des gouverneurs à Francfort – et les pieds sur le terrain. Je discute à Francfort de sujets très macroéconomiques sur la politique monétaire, après avoir entendu, comme la semaine dernière en Seine-Saint-Denis, le Conseil consultatif des entrepreneurs, au cours duquel ces derniers évoquent leurs problèmes : c'est un formidable atout. Je n'oppose jamais le terrain et les grands débats de politique économique.

M. Pierre Cuypers, président. – Monsieur le Gouverneur, j'aimerais que l'État vous entende. Regardez ce qui se passe dans nos départements, notamment dans nos ruralités, avec la fermeture des trésoreries... On perd la notion du service rendu au public. Ce n'est pas un problème de coût, car ce service ne peut pas être économiquement rentable. Les difficultés que cette situation engendre dans nos collectivités sont dramatiques. J'ai bien entendu qu'il fallait absolument rendre ce service.

M. François Villeroy de Galhau. – Je reste avec modestie dans le terrain de jeu qui est le mien, c'est-à-dire la Banque de France ! Je ne me prononcerai pas sur les trésoreries. Chaque responsable d'une grande administration doit trouver un chemin de compatibilité entre les deux aspirations que j'évoquais.

Je redis une conviction que j'ai tant comme citoyen que comme responsable économique : le niveau de dépenses publiques est aujourd'hui trop élevé. À nous de voir comment assurer la compatibilité entre ces deux objectifs. Je le dis avec modestie, je ne sais pas s'il est possible de maintenir toutes les trésoreries.

M. Charles Revet. – Monsieur le Gouverneur, il faut une séparation entre l'exécutif et l'organisme payeur, mais est-il envisageable de modifier le mode de fonctionnement actuel, qui est assez lourd, entre les collectivités et le Trésor public ?

Ma seconde question n'est pas tout à fait liée au sujet de notre commission d'enquête. Nous avons vécu en 2008 une crise financière extrêmement grave, qui a provoqué beaucoup d'inquiétudes. Selon certaines autorités, une situation de ce type pourrait de nouveau se produire. Avez-vous des informations sur ce sujet ?

Des dispositions ont été prises pour sécuriser les citoyens, notamment pour ce qui concerne les fonds propres. Si la crise de 2008 se reproduisait, les dispositions mises en place sont-elles suffisantes pour calmer ces inquiétudes ?

M. François Villeroy de Galhau. – Le superviseur que je suis peut dire aux Français qu'ils ont un système bancaire très solide, l'un des plus solides d'Europe et même du monde – nous l'avons vu lors de la crise de 2008. S'y ajoute un système de garantie des dépôts, qui a été renforcé, vous y avez fait allusion. Je veux être clair sur cette question : la sécurité des Français sur le plan financier me paraît totalement assurée.

Sur la crise financière, le superviseur que je suis est aussi payé pour ne dormir que d'un œil et rester extrêmement vigilant sur les risques de crise. Il a été procédé à un renforcement très important des règles de sécurité sur les banques, sur les assurances et, dans une moindre mesure, sur les gestionnaires d'actifs ou les fonds, pour lesquels il faut continuer à renforcer les choses. Nous ne pouvons pas dire aujourd'hui que tout risque de crise financière est écarté ; le jour où nous le dirons, nous serons en situation psychologique dangereuse. Je vous renvoie à ma lettre au Président de la République, que j'ai d'ailleurs remise au président du Sénat la semaine dernière – elle lui est aussi adressée de par la tradition républicaine –, dans laquelle j'évoque les risques d'instabilité financière.

Si l'on rapporte la dette mondiale, c'est-à-dire l'addition de la dette publique, celle des États, et la dette privée, celle des ménages et des entreprises, au PIB mondial, on obtient en quelque sorte le taux d'endettement de l'économie mondiale, un thermomètre auquel il faut être attentif : malheureusement, ce taux n'a cessé de croître, de 190 % en 2001 bien avant la crise, à 210 % en 2007 au moment de la crise, et à 240 % dix ans après.

La crise n'a pas arrêté un mouvement de croissance de la dette mondiale plus rapide que l'économie. En revanche, elle en a changé la répartition, et on peut donc pointer, avec une grande prudence, là où se trouvent les risques aujourd'hui. Globalement, la dette a un peu reculé dans les pays avancés ; elle a nettement augmenté dans les pays émergents, notamment la dette privée, celle des grandes entreprises. On cite souvent la Chine : l'économie y a beaucoup crû, mais la dette des entreprises a augmenté encore plus vite.

Heureusement, les autorités chinoises prennent depuis un an des mesures assez fortes pour maîtriser l'endettement privé des entreprises.

Par définition, je ne puis vous dire où se produirait une prochaine crise financière. Je peux juste vous faire part de deux convictions : premièrement, c'est que le système financier mondial est aujourd'hui plus sûr qu'il y a dix ans, compte tenu des mesures prises ; deuxièmement, c'est que nous ne pouvons jamais dire que tous les foyers de risques sont écartés. C'est le début de la sagesse !

Mme Josiane Costes. – Monsieur le Gouverneur, vous avez signalé que pour rendre la fonction publique plus attrayante, il faudrait nommer des compétences et non pas des étiquettes. En France, nous avons largement fait l'inverse !

Pour y parvenir, faudrait-il revoir le format de nos concours de recrutement, typiquement français ? Dans certains pays anglo-saxons, les choses ne se passent pas ainsi.

M. François Villeroy de Galhau. – Quand je dis qu'il faut nommer des compétences et pas des étiquettes, je n'en tire pas forcément la même conséquence que vous. Certaines personnes ont des étiquettes et sont néanmoins compétentes : avec beaucoup d'immodestie, j'espère en faire partie, mais c'est vous qui en serez juge ! Il ne faut en tout cas pas que l'étiquette empêche de nommer une compétence.

Vous avez posé la question du concours, qui est une tradition de la fonction publique française depuis 1789. Celui-ci présente énormément d'avantages en termes d'impartialité des recrutements. Il faudrait peut-être le pondérer par une forme de personnalisation ou d'appréciation personnelle. Vous ne pouvez pas juger une personne pour quarante années de vie professionnelle uniquement sur sa capacité à faire une dissertation... Je caricature un peu les concours, car il peut y avoir des entretiens personnels.

Comme c'est le cas à la Banque de France depuis toujours, pouvoir combiner deux types de recrutement, c'est-à-dire les personnes recrutées sur concours et les contractuels, peut être aussi une bonne façon de faire. La vocation n'est pas forcément la même : ceux qui réussissent le concours entrent sur la base d'un pacte social et pour une durée longue ; ceux qui sont embauchés par contrat le sont d'abord sur un poste, même s'ils peuvent rester plus longtemps ensuite.

Dans quelle mesure ce modèle mixte peut-il s'appliquer au reste de la fonction publique ? J'avoue ma limite technique.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Nous sommes pleinement rassurés sur le risque de répétition du crash de 2008. Il est vrai que vous ne pouvez pas vraiment nous dire le contraire : vous êtes un optimiste fonctionnel ! Personnellement, je suis moins confiant.

Vous en avez fait l'expérience avec la pétition de personnalités compétentes s'opposant à votre nomination, une pétition basée sur la théorie des apparences, puisque rien de précis ne vous était reproché. Cela pose une question de fond : ce n'est certainement pas uniquement avec l'arme juridique du conflit d'intérêts qu'on parviendra à stopper l'ère du soupçon. Je vous remercie pour votre intervention.

M. François Villeroy de Galhau. – Sur mon cas personnel, je crois que la discussion fait partie de la démocratie, tout comme la décision. Je suis très heureux que la

décision de ma nomination ait été prise sous le contrôle du Parlement. C'est ensuite à moi de montrer que je travaille en homme droit et en homme libre.

J'ai été tout à fait rassurant, non par obligation professionnelle mais par conviction technique, sur la solidité et la sécurité du système financier français, mais je ne crois pas l'avoir été avec le même engagement sur l'absence de risque de crise financière à l'échelle internationale. Nous devons être extrêmement vigilants.

M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur. – Si l'Italie commence à aller mal, on ne sait pas ce qui va se passer...

M. François Villeroy de Galhau. – Je suis le superviseur du système français, et je pense vraiment que les Français peuvent, en toute sécurité, utiliser leur système financier. Si l'on reprend l'histoire des crises financières, c'est quand il y a un relâchement de la réglementation ou de la vigilance, c'est-à-dire de la supervision et de la surveillance, que les risques commencent à augmenter. Il est extrêmement sain de rester en alerte. Attention à la tentation de l'oubli ou, pour certains, de la déréglementation : elle serait très mauvaise conseillère.

M. Pierre Cuypers, président. – Je vous remercie, monsieur le Gouverneur, de la clairvoyance de vos propos et de votre conclusion, que nous partageons complètement.

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 séance est close à 19 h 05.

Mercredi 11 juillet 2018

- Présidence de Mme Christine Lavarde, vice-présidente -

Audition commune de Mme Marie-Anne Barbat Layani, Directrice générale de la Fédération bancaire française, et de MM. Gilles Briatta, Secrétaire général de la Société générale et Nicolas Bonnault, Associé-gérant de Rothschild and Co

La réunion est ouverte à 17h30.

Mme Christine Lavarde, présidente. – Je vous prie tout d'abord d'excuser l'absence de M. le rapporteur, qui ne peut être présent parmi nous, et de M. le président, qui préside actuellement la séance publique.

Notre quarante-deuxième et dernière audition de cette commission d'enquête réunit : Mme Marie-Anne Barbat-Layani, directrice générale de la Fédération bancaire française, M. Gilles Briatta, secrétaire général de la Société générale et de M. Nicolas Bonnault, associé-gérant de Rothschild & Co.

La raison pour laquelle nous avons souhaité vous auditionner est simple. Nous cherchons à savoir pourquoi les banques emploient des hauts fonctionnaires, si vous envisagiez de retourner un jour dans la fonction publique et si vous étiez passés devant une

commission de déontologie. Je vais donc vous passer la parole avant de laisser les commissaires présents vous poser des questions.

Auparavant, je vous demande de bien vouloir prêter serment en vous rappelant que tout faux témoignage devant la commission d'enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, à 434-15 du code pénal.

Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, MM. Gilles Briatta, Nicolas Bonnault et Mme Marie-Anne Barbat-Layani prêtent serment.

M. Gilles Briatta, secrétaire général de la Société générale. – J'ai 58 ans et j'ai rejoint le groupe Société générale en novembre 2011. En tant que secrétaire général, je supervise les directions juridique, administrative et fiscale, ainsi que celles chargées de la sécurité, de la responsabilité sociale d'entreprise, des affaires publiques et des assurances pour compte propre.

Auparavant, pendant vingt-cinq ans, j'étais un diplomate spécialisé dans les affaires européennes. J'ai été en poste à Paris, à Washington à la disposition de la Commission européenne, de nouveau à Paris au cabinet du ministre des affaires européennes, cinq ans à Bruxelles, deux ans en tant que numéro 2 de l'ambassade à Rome. Puis je suis devenu le directeur des affaires européennes du Quai d'Orsay. Il y a peu de modifications de traités ou d'élargissements de l'Union auxquels je n'ai pas participé. Enfin, durant quatre ans et demi, j'ai été Secrétaire général des affaires européennes, poste intégré dans les services du Premier ministre au sein duquel j'ai coordonné les positions françaises exprimées à Bruxelles sur tous les sujets. J'étais, en même temps, le conseiller européen du Premier ministre. L'un des dossiers majeurs dont j'étais alors chargé était la coordination, avec mon homologue de l'Élysée, de la présidence française de l'Union et la conclusion de la négociation sur le premier paquet de mesures de lutte contre le réchauffement climatique.

Ce dernier poste était pour moi un accomplissement. S'est alors posée la question de la suite... J'aurais pu trouver un poste d'ambassadeur. Je n'étais donc pas à plaindre. Est alors arrivée la proposition de la Société générale, que je ne connaissais que de nom.

Pendant vingt-cinq ans, j'ai vécu une passion pour les affaires européennes, qui sont complexes et ont un très fort impact. J'ai été mêlé à toutes les crises, y compris la montée de l'euro-scepticisme, et aussi aux crises de 2008 et de 2011, qui ont failli tout emporter. J'ai eu du mal à abandonner cet intérêt pour les affaires globales, y compris économiques et financières.

Sur un plan plus personnel, j'ai été le seul fonctionnaire dans une famille de chefs de petites PME. Le secteur privé n'était donc pas pour moi une étrangeté. J'ai reçu peu de propositions du secteur, ce qui ne m'étonne pas puisque je ne viens pas du ministère des finances ou d'un grand corps technique. Le corps diplomatique n'est pas le vivier habituel des grandes entreprises françaises.

La Société générale m'a proposé un véritable poste de coordination – j'ai été coordinateur toute ma vie –, avec une dimension horizontale qui m'a conduit à m'occuper de toutes les activités de l'entreprise. Ce monde financier, j'avais constaté son importance en 2008 et 2011 pour le rayonnement de la France et la solidité de la construction européenne.

C'était une période de crise pour cette banque : l'affaire Kerviel en 2008, la crise des liquidités de la zone euro en 2011. Un diplomate s'intéresse à de tels événements. Par ailleurs, ce groupe a une forte dimension internationale – il est présent sur tous les continents – et juridique. Tout cela me tentait.

Il y avait des raisons d'hésiter. Ma famille, qui considérait mon poste diplomatique avec curiosité, voyait d'un mauvais œil le métier de banquier. Ce n'est pas la profession la plus populaire chez les chefs de PME... J'ai connu, enfin, dans ma jeunesse des événements dramatiques, largement dus à une rupture de ligne de crédit dans la PME familiale. Mais il ne s'agissait pas de la même banque ! Cela m'a montré que les décisions bancaires ont un impact gigantesque sur les individus. Du fait de la crise, plusieurs amis m'ont déconseillé de rejoindre une banque à cette période, en août 2011. Or ce défi m'intéressait. Dernier argument : l'anxiété naturelle. Il est difficile de refaire ses preuves à plus de 50 ans, alors que l'on est reconnu professionnellement dans un terrain de confort.

Je remercie la République pour les vingt-cinq ans que j'ai passés à son service, car c'était passionnant. La surprise a été de trouver une activité professionnelle qui m'a passionné de la même manière, alors qu'elle est très différente, et qui implique de nombreux échanges avec la fonction publique.

Notre banque est systémique, ce qui est un enjeu central pour la nation : c'est un organisme d'importance vitale, au sens du code de la défense, qui fait l'objet de nombreuses réglementations, portant notamment sur nos systèmes d'information. L'industrie bancaire est aussi l'une des plus régulée au monde, ce qui implique des contacts incessants avec les régulateurs, les superviseurs, les banquiers centraux.

En 2014, un événement a totalement changé les rapports de la banque avec les autorités publiques : l'Union bancaire, changement le plus important de l'histoire bancaire depuis la révolution industrielle. Ce n'est désormais plus la Banque de France qui donne la licence, mais la Banque centrale européenne (BCE). Ma spécialisation européenne trouvait à s'appliquer face à ce changement que je considérais, à titre personnel, comme absolument nécessaire.

Autre grande découverte, le poids croissant des États-Unis sur la finance européenne depuis la crise financière. Nos grands concurrents sont les banques américaines. Entre la première banque européenne et la première banque américaine, le rapport est de 1 à 5 en termes de capitalisation boursière.

En réponse à la crise financière, les Américains ont concentré leurs banques. Cette force de frappe leur fait gagner des parts de marché, y compris dans la zone euro. Le faire comprendre à ceux qui influencent les réglementations nationales et européennes est compliqué. Ainsi, lorsqu'il y a eu un projet européen de séparation des activités bancaires entre la banque de détail et la banque d'investissement, l'aspect de concurrence internationale était absent des débats.

Mme Christine Lavarde, présidente. – Pensez-vous que votre expérience de diplomate vous a permis d'avoir les codes pour porter ce sujet au niveau de l'Union européenne ?

M. Gilles Briatta. – Je peux comprendre qu'il ne soit pas évident de saisir les choses quand on ne travaille pas dans le secteur bancaire. Il fallait donc expliquer en donnant

des exemples concrets. Je sais aussi que l'Europe est autocentrée et a tendance à oublier qu'elle n'est qu'une partie du monde.

Vous m'avez demandé si ce passage de la fonction publique au privé avait eu des inconvénients. Je n'en vois pas. Au vu de la pyramide des âges au sein du Quai d'Orsay, nombre de mes collègues cherchaient des postes. Un départ comme le mien n'est donc pas un problème.

La véritable question est celle des conflits d'intérêts. Je suis passé devant une commission de déontologie. L'industrie bancaire étant l'une des rares dont je ne me sois pas occupé à Matignon, l'entretien fut assez rapide. A tout de même été prévue une interdiction de contacts avec mes anciens collègues du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) et le cabinet du Premier ministre.

Les conflits d'intérêts ne se limitent pas au passage public-privé. Pour une banque, c'est un sujet majeur. Il y a quatre conditions pour les prévenir : des règles claires, des contrôles, une formation des agents, une obligation de transparence. Sur tous ces points des progrès ont été faits en France, avec la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique et la loi Sapin 2. Mais je vous suggère de prévoir des conditions de mise en œuvre plus simples, car la loi française est l'une des compliquées au monde en la matière. Alors que, pour tous les autres pays, les registres mentionnant les sociétés qui ont contacté la puissance publique sont consultables à Bruxelles, « en haut de l'entonnoir », en France – et au Québec, ce sont les entreprises qui doivent tenir leur registre. C'est un casse-tête ! Il a fallu interpréter la loi, et on a enrichi les avocats.

Deux mesures marchent bien pour prévenir les conflits d'intérêts : la menace de sanction et la formation. Dans le privé, les formations dispensées sont très pratiques. Je suggère que l'on en prévoise aussi dans la fonction publique, qui est un peu en retard à cet égard. Il est arrivé, par exemple, qu'un régulateur veuille traiter de problèmes bancaires personnels en montrant sa carte professionnelle, ce qui relève du pénal.

Peut-on revenir dans la fonction publique après un passage dans le privé ?

Je pourrais rejoindre le ministère des affaires étrangères, pour lequel l'économie et la finance sont actuellement des priorités. Je suis ainsi le co-coordonateur du Brexit pour ma banque... Quoi qu'il en soit, ma disponibilité a été prolongée pour trois ans.

Je crois à l'approfondissement des liens entre les entreprises privées et la fonction publique. J'ai ainsi échangé avec le Trésor sur la réforme de la zone euro. Lorsque vous travaillez dans une banque, vous avez une autre perspective, ce qui peut être utile. Pour moi, par exemple, les données sont essentielles. La direction juridique de ma banque travaille ainsi sur le *Cloud Act*, loi américaine visant à contrôler le *cloud* numérique externe qui peut avoir un impact gigantesque. Mes interlocuteurs de la fonction publique n'étaient pas au courant parce qu'ils n'ont pas la même perspective.

M. Nicolas Bonnault, associé-gérant de Rothschild & Co. – À la sortie de l'École polytechnique, que j'ai intégrée en 1984, j'ai fait le choix du corps des ponts : il m'attirait pour son ouverture, sa pluridisciplinarité et la diversité des carrières. J'étais cependant plus intéressé par la finance que par les métiers traditionnels de la construction, et par les fonctions de conseil plutôt que managériales.

À ma sortie de l'École nationale des ponts et chaussées en 1990, je me suis donc tourné vers le ministère des finances. Mon sous-directeur m'a dit que j'étais là pour deux ans maximum car, au Trésor, on n'aimait pas trop les ingénieurs... Je suis pourtant resté sept ans à Bercy, au service international de la direction du Trésor, puis au service des participations de l'État, avant de rejoindre le cabinet du ministre de l'économie et des finances en 1995 comme conseiller industriel. Je savais que ce serait mon dernier poste dans l'administration, faute de débouchés à la direction du Trésor pour les ingénieurs issus des corps techniques.

À Bercy, je me suis impliqué dans des opérations de privatisation et dans la supervision des entreprises publiques. Je me suis intéressé aux sujets d'ingénierie financière et aux mouvements de respiration du secteur public, ce qui m'a décidé à rejoindre une banque d'affaires, Rothschild & Co, en 1997. J'en suis associé-gérant depuis 2003.

À l'issue de mon entretien devant la commission de déontologie, j'ai fait l'objet d'un avis favorable sans réserve. Mes premières années dans la banque furent intenses, car je fus obligé de combler un déficit de compétences par rapport à mes pairs et de développer les qualités propres au métier de banquier d'affaires.

Je suis désormais membre du comité exécutif de la partie « banque d'affaires » de Rothschild à Paris, et supervise les sujets de ressources humaines. Aussi, je souhaite vous donner quelques éclairages sur notre politique de recrutement.

Rothschild Martin Maurel, la branche française du groupe Rothschild & Co, compte 1 200 collaborateurs. L'activité « banque d'affaires » emploie 235 personnes, dont 170 banquiers d'affaires. Sur cet effectif, je serai le seul ancien fonctionnaire au 31 juillet 2018, après le départ de mon associé Sébastien Proto. Depuis 2013, nous avons recruté 180 banquiers d'affaires, et parmi eux un seul fonctionnaire, qui nous a quittés depuis.

Notre politique de recrutement est très sélective. Nous sommes à la recherche de talents – il y en a beaucoup dans l'administration – et de qualités d'écoute, de réflexion, de jugement, d'analyse, de conseil.

De 2015 à 2017, nous ne sommes pas intervenus en tant que conseil de l'État et n'avons perçu aucun honoraire à ce titre. Quant aux honoraires des entreprises publiques, ils ont représenté 2,5 % de notre chiffre d'affaires.

Permettez-moi de vous livrer quelques réflexions plus personnelles.

Contrairement aux élèves de l'ENA, les futurs fonctionnaires des grands corps techniques ne reçoivent pas de formation spécifique à la fonction publique. À la sortie de l'École polytechnique, par exemple, l'État est un employeur potentiel parmi d'autres. Aujourd'hui, la concurrence est vive ; les jeunes générations de polytechniciens sont davantage attirées par les start-up. Si l'État n'est pas en mesure de proposer des perspectives de carrière attractives, cette source se tarira ; c'est d'ailleurs déjà le cas.

L'attractivité des carrières pour les ingénieurs des grands corps techniques passe, à mon sens, par une réflexion sur les missions qui peuvent leur être confiées dans une logique interministérielle, et par le juste dimensionnement des postes ouverts à la sortie des écoles aux besoins de l'État. Par exemple, a-t-on besoin de recruter autant d'ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts aujourd'hui qu'il y a trente ans, dès lors que les collectivités territoriales assurent un grand nombre des missions d'équipement autrefois dévolues à l'État ? Faut-il les

cantonner à des fonctions au sein des administrations relevant du ministère de la transition écologique et solidaire, alors que la pluridisciplinarité de la formation au sein de l'École nationale des ponts et chaussées et de l'École Polytechnique leur permettrait d'exercer des fonctions interministérielles ?

Par ailleurs, il est impératif que l'État mette en place de véritables programmes de gestion de carrière.

S'agissant du pantouflage, on ne répondra pas aux problématiques de carrière des générations Y et Z avec des raisonnements applicables à la génération X ou aux *baby boomers*. Si les quinquagénaires ont un fort attachement à leur employeur, les jeunes générations ont besoin de nouveauté et changent fréquemment d'employeur. Il y a ainsi eu, en cinq ans, une centaine de départs de notre banque. Si l'État veut continuer à attirer les meilleurs talents, il doit répondre à ces attentes de mobilité et non les restreindre.

Mme Marie-Anne Barbat-Layani, directrice générale de la Fédération bancaire française. – Merci de nous donner l'occasion d'évoquer notre parcours et notre travail. Quelques mots d'abord sur ma carrière : je suis entrée à l'ENA en 1991, puis j'ai passé dix-huit ans au service de l'État, après l'ENA. J'ai quitté la fonction publique en 2007, à 40 ans. J'arrivais à un moment où je voyais qu'il n'y avait plus beaucoup de perspectives pour moi à la direction du Trésor et j'ai donc rejoint une entreprise privée.

La spécificité de mon parcours, c'est que je suis revenue au service de l'État en 2010, comme directrice adjointe du cabinet de François Fillon, puis, en 2012, à l'Inspection générale des finances, où j'ai passé deux ans. J'ai assez rapidement compris que l'État ne me confierait plus de fonctions opérationnelles, alors que j'avais toujours envie d'être dans l'action. J'ai accepté le poste de directrice générale de la Fédération bancaire française (FBF) en 2014.

Cette fédération regroupe 347 entreprises bancaires, quels que soient leur statut et leur origine. En font aussi partie des banques étrangères, de plus en plus d'ailleurs, ce dont nous nous réjouissons puisque la place de Paris attire toujours davantage. La structure elle-même regroupe 115 salariés. En prenant la direction de la Fédération, j'avais envie de devenir patronne de PME – certes, une PME quelque peu particulière, en raison de son statut associatif – et d'être chargée de la gestion de l'entreprise, avec un budget, des recrutements, des salariés à gérer... Je dois dire d'ailleurs *a posteriori* que j'aurais probablement dû faire cela avant d'exercer des fonctions dans l'administration qui m'ont conduite à prendre des décisions ayant un impact direct sur la gestion des entreprises.

Quand je travaillais à la direction du Trésor, des règles très strictes étaient appliquées par notre dirigeant, à l'époque Jean-Claude Trichet. On ne devait pas quitter la direction avant huit ans, car le directeur estimait qu'il fallait avoir occupé un premier poste de management dans l'administration avant d'expliquer au reste de l'administration ce qu'il fallait faire. Ces règles n'ont pas, me semble-t-il, perduré.

Le législateur a confié à la Fédération bancaire française et à l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (AFECED), une autre association dont je suis la directrice générale et qui regroupe plusieurs professions financières, un rôle particulier dans l'élaboration de la loi et de la réglementation. La profession, comme le prévoit le code monétaire et financier, participe à deux comités très importants : le comité consultatif de la législation et de la réglementation financière (CCLRF) et le comité

consultatif du secteur financier, dont font partie des parlementaires, qui organise la concertation entre les banques et leurs clients. Elle est appelée, de par la loi, à apporter son expertise lors de l'élaboration de la règle. Cela n'est pas nouveau : l'AFECEI joue, depuis la loi bancaire de 1984, un rôle de représentation de la profession dans les diverses instances qui s'occupent du secteur financier au sens large. J'ai recensé une trentaine d'institutions, d'instances consultatives, d'observatoires dans laquelle la FBF ou ses adhérents siègent. Le lien entre l'administration et cette profession très réglementée est donc important.

Le secteur bancaire a constitué un fil directeur dans ma carrière, sans que j'y voie la moindre contradiction avec la passion que j'avais par ailleurs pour mon pays. Il constitue, selon moi, une filière d'excellence, un des rares secteurs d'ailleurs où la France est leader, particulièrement au niveau de la zone euro, mais également au niveau international, même si les banques européennes sont en perte de vitesse. Le secteur bancaire joue un rôle clé dans le financement de l'économie, notamment des entreprises – c'était d'ailleurs la priorité des banques françaises lors de l'élaboration du plan stratégique par la Fédération en 2015. En termes de dynamisme du crédit, d'accès au crédit et de taux de crédit, les banques sont championnes de la zone euro. L'économie française bénéficie avec son secteur bancaire d'un accélérateur de croissance et d'un outil qui fonctionne parfaitement bien. L'OCDE l'a d'ailleurs relevé dans son rapport d'avril 2015, en citant le secteur bancaire comme un des six principaux atouts de l'économie française.

Je rappellerai que quatre des neuf plus grandes banques de la zone euro, dites banques systémiques, sont françaises. Ces banques systémiques assurent 40 % des financements des entreprises et 46 % de ceux des particuliers dans la zone euro. Par ailleurs, le secteur bancaire emploie énormément puisqu'il compte 366 000 salariés sur le territoire français.

Il n'est pas très surprenant que ce secteur d'excellence cherche à recruter des talents dans les filières de formation d'excellence, dont certaines mènent à l'administration. Cela étant, ces recrutements ne sont pas quantitativement très importants. Nous avons interrogé nos adhérents pour obtenir quelques éléments chiffrés. Les banques n'ont pas d'indicateurs sur les recrutements qu'elles effectuent dans la fonction publique, ce qui montre que ce n'est pas un objectif de leur politique de ressources humaines. À la Fédération, sur les 115 salariés, quatre personnes sont issues de la fonction publique.

Deux grands adhérents nous ont donné quelques chiffres.

L'un a indiqué que trois fonctionnaires avaient été recrutés en 2016 et trois en 2017 parmi les cadres à haut potentiel – deux dans ce que cette banque appelle le « Top 500 » et quatre dans le « Top 2 500 ». La proportion d'anciens fonctionnaires est donc assez limitée.

L'autre, également membre de notre comité exécutif, nous a indiqué que sur les 54 membres de son comité de direction, six sont issus de l'administration, dont deux recrutés au cours des dix dernières années, l'un venant du ministère de la défense. Dans ce ministère, qui est pourtant l'un des plus régaliens, il n'y a plus de possibilités d'évolution de carrière au-delà de 40-45 ans.

Dans le rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la déontologie des fonctionnaires et l'encadrement des conflits d'intérêts, il est indiqué que le départ vers le secteur privé est un phénomène marginal : à l'époque, en 2015,

environ 850 agents publics avaient demandé à rejoindre le secteur privé, soit un volume relativement restreint par rapport aux 5,45 millions d'agents travaillant dans les fonctions publiques.

Pour revenir à vos questions sur les allers-retours entre la fonction publique et le secteur privé, il est important que le dispositif soit encadré par la loi, comme c'est déjà le cas. Pour ce qui me concerne, les deux fois où j'ai quitté l'administration, en 2007 et en 2014, je suis passée devant la commission de déontologie qui a validé mon dossier avec un certain nombre de réserves. En cas de risques de conflit d'intérêts ou d'interférences, elle peut émettre des réserves. Lors de mon premier départ vers le secteur privé, on m'a ainsi demandé de ne pas m'occuper d'un dossier particulier. Cette exigence a été respectée par mon employeur, les banques ayant des règles de conformité extrêmement strictes. Lors de mon second départ, je ne devais pas entrer en contact avec le service de l'Inspection des finances que je quittais. Cela n'empêche pas l'Inspection des finances, s'il le juge utile, de nous solliciter.

L'administration joue un rôle très important pour la cohésion de la société française, et les Français en attendent beaucoup. Elle doit donc se demander comment recruter et garder des talents, voire les faire revenir si elle estime avoir l'utilité des compétences que ses anciens agents auront acquises à l'occasion d'un passage dans le secteur privé. Cela a été mon cas lorsque le Premier ministre m'a contactée en 2010. Je sais qu'il était intéressé par mon très long parcours dans l'administration, qui est indispensable pour faire tourner la machine des services de Matignon, mais aussi par mon expérience dans le monde de l'entreprise. Cela est utile quand on est amené à préparer, par exemple, des dispositions sur la simplification administrative dans les relations avec l'entreprise. Je regrette de ne pas avoir eu à l'époque l'expérience de gestion d'une petite entreprise : j'aurais été plus exigeante en matière de simplification !

Il est très important que l'administration puisse être éclairée au maximum sur un sujet avant de réglementer. Je prendrai un exemple très simple : il nous est demandé très régulièrement de modifier les tarifs des contrats ou des éléments de la relation que nous avons avec les particuliers ou les entreprises. En général, l'administration oublie systématiquement les délais de mise en œuvre. Elle a tendance à croire qu'il suffit de changer un ou deux paramètres dans l'ordinateur des patrons des 347 banques pour qu'immédiatement les millions de contrats de crédit ou de comptes bancaires soient modifiés.

En réalité, les *process* sont extraordinairement lourds. Selon nos grands adhérents, la moitié des grands projets informatiques de leurs établissements sont des projets réglementaires, certes pas uniquement franco-français puisque nombre d'entre eux découlent de réglementations européennes. On doit donc souvent jouer les rabat-joie, en expliquant que le texte conçu par l'administration est parfait mais qu'il faudra entre 6 et 18 mois pour le mettre en œuvre.

Ce délai est indispensable. Par exemple, nous avons beaucoup travaillé dans le cadre de la loi dite « Macron » sur la mobilité bancaire, c'est-à-dire la possibilité pour les clients de demander en un seul clic à la banque d'accueil de faire le nécessaire pour transférer les opérations de l'ancien compte vers le nouveau. Cela peut paraître simple, mais la mise en œuvre informatique est absolument majeure : il a fallu que les banques prévoient des systèmes de transmission automatique entre elles pour transférer les comptes, et ce sans loupé – il ne faut pas que la personne arrête de toucher son salaire ou de payer son électricité ou son loyer pendant trois mois ! –, mais aussi avec tous les émetteurs de prélèvements, dont les grands

facturiers. Nous avons expliqué à l'administration qu'un délai de 24 mois serait nécessaire, car il s'agissait d'un très gros projet, et nous avons eu droit à 18 mois...

Je cite cet exemple, car quand on n'est pas dans l'entreprise, on a parfois tendance à considérer qu'il suffit que le texte ait été adopté pour qu'il soit tout de suite applicable et en vigueur. L'un de nos rôles consiste à expliquer nos contraintes, qui peuvent être purement opérationnelles.

On se demande si l'administration garde son libre arbitre compte tenu des liens qui peuvent exister avec tel ou tel secteur, notamment le nôtre. Gilles Briatta a évoqué les textes sur la séparation des activités bancaires. La loi française dite « loi Moscovici » a suscité quelques polémiques, mais il faut bien être conscient qu'aujourd'hui, mise à part une loi très spécifique – la règle Vickers en Grande-Bretagne – dont on ne sait pas ce qu'elle va devenir avec le Brexit, il s'agit probablement d'une des lois les plus strictes de séparation des activités de marché. Dans de nombreux pays européens, il n'y a même pas de texte ; au niveau européen, un projet n'a pas abouti.

Nous risquons donc de nous retrouver, *a fortiori* si les Américains reviennent sur les règles mises en place concernant les activités de comptes propres dans la loi Dodd-Frank, avec la loi la plus stricte du monde. Autant vous dire que le secteur bancaire français n'était pas très demandeur d'être en pointe en termes de législation sur ce sujet... Le législateur a fait ce qu'il estimait utile à l'époque sans que les liens qui peuvent exister avec le secteur bancaire l'empêchent d'agir.

De même, la France a été un des premiers pays à mettre en place une taxe sur les transactions financières, qui date de 2012. Elle est aujourd'hui le pays qui agit pour la mise en place d'une telle taxe en Europe. Là aussi, je ne trahirai pas de grand secret en disant qu'on n'était pas forcément demandeur...

Mme Christine Lavarde, présidente. – Je vous remercie pour vos interventions. Le sentiment d'un départ massif de hauts fonctionnaires pantouflant dans la banque que peut avoir l'opinion publique est peut-être renforcé par le fait que ceux qui partent sont souvent célèbres. C'est la théorie de l'iceberg : s'il y en a trois ou quatre qui émergent, c'est qu'il y a en dessous toute une masse cachée... On pense qu'il s'agit d'un phénomène d'envergure, alors qu'après vous avoir écouté, on comprend que le phénomène est très restreint.

Monsieur Briatta, disposez-vous de données chiffrées pour la Société générale ?

Par ailleurs, j'aimerais savoir, madame Barbat-Layani, si vous avez dû passer devant une commission de déontologie lorsque vous êtes revenue travailler dans le secteur public.

M. Pierre Cuypers. – Ma question sera purement insignifiante. On dit de quelqu'un qui travaille dans une banque qu'il est banquier. Est-ce juste ? Quand quelqu'un travaille dans une exploitation agricole, on ne dit pas qu'il est agriculteur !

M. Victorin Lurel. – Monsieur Bonnault, quel est le statut de l'associé-gérant dans la gouvernance de la banque ?

Madame Barbat-Layani, tout comme Mme la présidente, je souhaiterais savoir si vous êtes passée devant une commission de déontologie lors de vos rétropantoufflages.

Mme la présidente a bien résumé cette impression, qui est presque devenue un mythe, de déperdition d'énergie vers le secteur privé, en particulier bancaire et financier.

J'aimerais savoir si le motif financier a été important pour travailler dans la banque. Je ne vous demanderai pas vos salaires par rapport à la grille de la fonction publique, mais on sait que, dans l'administration, le déroulement de carrière est bloqué à partir d'un certain âge. J'imagine que le motif de la rémunération et de la participation patrimoniale ou actionnariale est important. Je comprends mieux votre demande de ne pas bloquer les mobilités. La commission d'enquête veut surtout mieux encadrer et prévoir davantage de transparence.

Pour revenir sur l'impression de nombreux départs vers le secteur bancaire et financier, la célébrité de ceux qui partent pose le problème de l'exemplarité. La commission souhaite que le processus soit le plus transparent possible pour que le public ne croie pas à l'endogamie entre la banque et la haute fonction publique, en particulier la direction du Trésor.

Sur les participations financières de l'État, vous avez travaillé dans l'organisme qui a précédé l'Agence des participations de l'État (APE). Vous avez dit que cela ne représentait que 2,5 % de votre chiffre d'affaires. On a là aussi l'impression que lorsque l'APE, le Gouvernement et certaines directions de Bercy décident de privatiser ou de faire des transferts de participations, que les choses restent dans un cercle étroit composé de personnes, de banques ou de cabinets d'affaires qui se connaissent. On a même des Premiers ministres qui partent travailler dans des cabinets.

Je suis le rapporteur spécial du compte d'affectation spéciale sur les participations financières de l'État. Certaines banques recrutent des personnes qui ont travaillé à la direction du Trésor. Les procédures sont-elles assez transparentes et la publicité préalable est-elle suffisante pour que tous puissent soumissionner ?

L'opinion publique, la presse et nous-mêmes parfois avons l'impression que lorsque l'État vend des entreprises importantes, on retrouve des acteurs, travaillant dans les cabinets d'avocats, chez les associés-gérants ou dans les banques d'affaires, qui se connaissent depuis longtemps. Au-delà du conflit d'intérêts, il y a cet entre-soi qui peut donner de fausses impressions. Ressentez-vous cette culture de l'entre-soi, pas simplement dans vos entreprises, mais dans le relationnel entre l'administration et les entreprises ?

Mme Marie-Anne Barbat-Layani. – Lors de mes retours dans le secteur public, je ne suis pas passée devant une commission de déontologie. En 2010, lors de mon arrivée au cabinet du Premier ministre, j'ai eu un entretien avec le Secrétaire général du Gouvernement et j'ai pris l'engagement écrit de ne pas m'occuper des affaires individuelles des banques, *a fortiori* de celle dont je venais. Je pense que le passage devant la commission de déontologie est une bonne idée. La commission pose de nombreuses questions lors des départs, et il ne serait pas illégitime, surtout si l'on estime, comme c'est mon cas, qu'il peut être utile à certains moments pour l'État d'aller chercher des compétences chez ceux qui ont quitté l'administration pendant quelques années, que la commission puisse examiner les cas de retour et formuler des réserves sur des contacts ou des dossiers.

Est-ce qu'une personne qui travaille dans une banque est un banquier ? C'est une vaste question ! En tout cas, les banquiers souhaiteraient avoir plus de temps pour exercer leur métier de banquier, c'est-à-dire recevoir des clients et essayer de les servir. C'est d'ailleurs la

conclusion de l'éditorial que nous avons cosigné avec le président de la FBF, Jean-Laurent Bonnafé, dans notre rapport annuel : les banquiers souhaitent passer moins de temps à se poser des questions formelles d'application de la réglementation pour en passer davantage à exercer leur cœur de métier. C'est un beau métier, je tiens à le dire, car c'est un métier de service du client et de l'économie. Nous sommes plus ou moins populaires, mais, en tant qu'élus, vous devez plutôt entendre ceux pour lesquels les choses se sont mal passées avec leur banque. Aujourd'hui, 95 % des demandes de crédits d'investissement des PME sont acceptées en tout ou partie par les banques.

Pour répondre à la déperdition d'énergie vers le secteur bancaire, l'administration doit offrir des perspectives de carrière et des postes suffisamment intéressants aux fonctionnaires qu'elle a recrutés. Il arrive un moment où les gens n'ont plus de perspective de carrière. Une des raisons pour laquelle je suis repartie, mis à part l'intérêt du poste que j'occupe actuellement, tient à ce que j'ai compris que, pour différentes raisons, y compris le fait que je venais du cabinet du Premier ministre précédent, je n'aurai plus de fonctions opérationnelles dans l'administration. Plutôt que de s'interroger sur la déperdition d'énergie, il faudrait se demander comment faire pour que le secteur public attire des talents – l'enjeu est important, car l'administration joue un rôle essentiel dans la société française. Il y a d'autres pays dans lesquels cet enjeu est moins essentiel.

M. Victorin Lurel. – J'ai entendu les propositions qui ont été faites, peut-être sur le modèle du ministère de la défense. Mais, au-delà du déroulé de carrière et de prise de responsabilités, il y a aussi un problème d'argent ! Pour ne pas tarir à la source les recrutements dans l'administration de diplômés de grandes écoles – Polytechnique, École nationale d'administration ou autres –, ne faudrait-il pas que l'État propose une grille de rémunération plus avantageuse ? Sinon, il y aura des départs ! Le fonctionnaire n'est pas insensible à l'argent, et ce n'est pas infamant que de le reconnaître.

Mme Marie-Anne Barbat-Layani. – L'administration doit faire en sorte de rester attractive. Mais ce qui motive les gens – il peut y avoir des motivations financières, qui ne sont pas illégitimes –, c'est l'intérêt du travail.

Pour ce qui me concerne, je ne sais pas si je serais repartie dans le secteur privé si on ne m'avait pas fait comprendre que, en tout cas pour les cinq années qui allaient venir, on ne m'offrirait plus de poste opérationnel. Honnêtement, à l'Inspection générale des finances, je gagnais pas mal ma vie.

S'agissant de la rémunération dans la haute fonction publique, il faut certes faire attention à ce que la dévalorisation financière ne soit pas trop importante. Mais l'essentiel de la motivation repose sur l'intérêt du poste : avoir des fonctions opérationnelles, pouvoir prendre des décisions et en voir l'impact, etc. De ce point de vue, si je regarde ma promotion de l'ENA, nombreux sont ceux qui travaillent aujourd'hui dans des corps de contrôle. Je ne dis pas que ces corps n'ont pas leur importance, mais ils ne correspondent pas forcément à ce que souhaite tout le monde. Il faut pouvoir offrir des déroulements de carrière avec des fonctions intéressantes et opérationnelles au-delà de 45 ans.

M. Nicolas Bonnault. – Rothschild à Paris, c'est donc Rothschild Martin Maurel, qui a un statut de banque et dont la filiale Rothschild & Co s'occupe de l'activité de banque d'affaires. L'appellation de banque d'affaires est erronée car notre métier, c'est le conseil. Rothschild & Co n'est pas une banque, elle n'est pas régulée en tant que telle. Je me considère plus comme conseil que comme banquier. Cette structure a un statut juridique de société en

commandite, avec des associés commandités et des associés commanditaires. Les mandataires sociaux ont le titre de gérant. Je suis associé commandité et donc associé-gérant.

Les critères financiers comptent évidemment, mais j'ai toujours fait primer l'intérêt de mon travail. Je ne serais pas venu chez Rothschild si je n'avais pas été intéressé par l'ingénierie financière et par les métiers de la banque d'affaires ; je n'y serais pas aujourd'hui, en dépit d'une rémunération qui est effectivement élevée, si je n'étais pas intéressé par ce que je fais.

Est-on dans un cercle étroit ? Tous les jours, je me bats pour récupérer des mandats de conseil auprès de clients, et j'ai l'impression que la concurrence est extrêmement vive. Elle l'est peut-être aussi au sein d'un petit groupe. À Paris, de 15 à 20 banques d'affaires savent faire ce métier. L'expérience compte beaucoup : effectivement, au bout de vingt ans, on finit par retrouver les mêmes têtes, mais le métier reste très concurrentiel. On pourrait faire le procès du cercle étroit dans tous les secteurs d'activité : dans tous les sous-segments de l'industrie, les gens se connaissent, travaillent ensemble, s'apprécient. La banque d'affaires est, comme d'autres, et peut-être plus encore, un métier de confiance. Cette confiance se construit aussi parce qu'on connaît les gens et qu'on sait que, dans une négociation, on peut avoir confiance dans sa contrepartie.

M. Gilles Briatta. – Le terme de banquier est plutôt bien vu chez nous, et les gens aiment bien se présenter ainsi. Cela signifie qu'ils ont une utilité pour la clientèle. Une partie de la direction juridique est dédiée à faciliter la vie des clients.

Sur la motivation financière, en tout cas pour un diplomate en poste à Paris, la différence est énorme. Nous sommes très mal payés à Paris. Cela est beaucoup moins vrai pour les diplomates en poste à l'étranger qui vivent correctement.

Il faut regarder les retraites. Les fonctionnaires ne cotisant pas sur les primes, la différence sur les retraites est vraiment très forte. C'est ce qui fait peur à beaucoup de mes collègues, quand ils estiment le montant de leur retraite.

Sur les chiffres, je peux simplement indiquer que sur les 790 agents qui me sont hiérarchiquement rattachés – je ne les connais pas tous, il y en a peut-être qui ont été fonctionnaires voilà très longtemps –, j'en connais seulement 4 ou 5 qui ont travaillé dans la fonction publique, à un moment dans leur vie. Il faudrait faire une enquête beaucoup plus complète, mais objectivement ces cas sont très minoritaires. Cela ne veut pas dire que ce soit mal vu d'ailleurs !

Mme Christine Lavarde, présidente. – Je vous remercie de ces éléments concrets, qui pourront alimenter utilement le rapport de la commission d'enquête.

Mes chers collègues, nous nous retrouverons en septembre pour la rédaction du rapport.

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

La réunion est close à 19 heures.

**MISSION D'INFORMATION SUR LE DEVELOPPEMENT DE
L'HERBORISTERIE ET DES PLANTES MEDICINALES, DES FILIERES
ET METIERS D'AVENIR**

Jeudi 5 juillet 2018

- Présidence de Mme Corinne Imbert, présidente -

La réunion est ouverte à 11 heures.

**Audition de M. Jean-Louis Beaudeau, Doyen de la Faculté de Pharmacie de
Paris**

Mme Corinne Imbert, présidente. – Mes chers collègues, notre mission d'information sur le développement de l'herboristerie et des plantes médicinales accueille ce matin le Professeur Jean-Louis Beaudeau, Doyen de la Faculté de Pharmacie de Paris. Il est accompagné du Professeur Sylvie Michel, professeur de pharmacognosie. Après avoir entendu il y a deux semaines des responsables de diplômes universitaires spécialisés, vous allez nous apporter un éclairage plus global sur la façon dont les sujets qui intéressent notre mission sont pris en compte dans la formation des pharmaciens. Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et d'une retransmission en direct sur notre site Internet. Elle a été ouverte à la presse ainsi qu'au public, que je salue.

M. Jean-Louis Beaudeau, doyen de la Faculté de médecine de Paris. - J'ai choisi de venir avec ma collègue Sylvie Michel, chef de service de l'unité pédagogique de pharmacognosie. Je vais d'abord vous faire une présentation générale des études de pharmacie et de la façon dont elles intègrent la pharmacognosie et la biologie végétale.

Les pharmaciens font partie des professions de santé de niveau médical. Les études en pharmacie durent six années, la première année étant commune à toutes les professions de santé (Paces). Ces études sont très professionnalisantes. Les trois premières années, consacrées aux connaissances générales, permettent d'obtenir le diplôme de formation générale en sciences pharmaceutiques ; les trois années suivantes sont consacrées à l'acquisition d'une formation approfondie en sciences pharmaceutiques. L'ensemble des disciplines connaît une progression pédagogique, y compris celles ayant trait à la biologie végétale, aux plantes et à l'utilisation des principes actifs d'origine naturelle. La dernière année s'effectue à mi-temps en milieu hospitalier, avec un interfaçage entre la prescription et la dispensation des médicaments. La sixième année se termine par une thèse d'exercice. La répartition, à parts égales, entre des enseignements magistraux et des travaux pratiques comprenant des stages en officine dès la deuxième année, permettent aux étudiants d'obtenir des compétences spécifiques dans les domaines abordés par votre mission d'information.

Si le diplôme de pharmacien est unique, ses débouchés sont multiples. Il existe trois filières de spécialisation à partir de la quatrième année d'étude : l'officine et les métiers de la distribution (grossistes-répartiteurs) – que choisissent 50 % des étudiants de Paris-Descartes –, l'industrie du médicament et des produits de santé – 35 % de nos étudiants –, enfin l'hôpital et la biologie médicale pour lesquels optent 15 % de nos étudiants. Nos études sont ainsi très complètes, en offrant une connaissance de la chimie du médicament, de la dispensation et des trois règnes animal, minéral et végétal. En outre, les études de pharmacie sont soumises aux exigences du développement professionnel continu, à l'instar des études

médicales : obligatoire, cela permet notamment aux pharmaciens de passer d'une filière à l'autre, *via* des actions courtes ou des diplômes universitaires.

Mme Sylvie Michel, professeur de pharmacognosie. – Ma discipline s'intéresse aux substances chimiques définies, qu'elles soient isolées ou non. Ma présentation portera sur les formations liées aux plantes médicinales dispensées dès la deuxième année. Elles concernent en particulier la botanique, les sciences végétales, la mycologie, le métabolisme végétal et la reconnaissance des plantes grâce au jardin botanique qui est au sein de la faculté. Les troisième et quatrième années sont réservées à l'étude des substances chimiques isolées des plantes, à leur utilisation thérapeutique, leur mécanisme d'action et à leurs effets secondaires. Ces formations représentent au total 40 heures d'enseignement se répartissant en cours magistraux et en travaux dirigés, lesquels permettent aux étudiants de se familiariser notamment avec les techniques d'extraction des molécules.

Dans la filière officine, sont également proposées des formations en phytothérapie, aromathérapie, en plantes toxiques, en homéopathie, pour une durée totale d'environ 46 heures. Enfin, en sixième année, des cas de comptoirs sont consacrés aux compléments alimentaires.

Des parcours de master sont consacrés à la qualité des médicaments, notamment ceux à base de plantes, ainsi qu'à la qualité des produits cosmétiques, des aliments (dont les compléments alimentaires) et des eaux. Chaque parcours comprend environ 300 heures de formation.

Comme cela vous a déjà été exposé lors d'une précédente audition, un diplôme interuniversitaire (DIU) sur les données actuelles et les limites de la phytothérapie et de l'aromathérapie est proposé par l'Université de Paris-Descartes et celle de Paris Sud-Saclay. Son accès est limité aux professionnels de santé (pharmaciens, préparateurs en pharmacie, médecins, sages-femmes, dentistes ou vétérinaires).

Un projet de licence professionnelle, autour de la phytothérapie, serait destiné à des professionnels du niveau des préparateurs en pharmacie pour leur permettre par la suite de prodiguer des conseils en boutique et les former aux bonnes pratiques de préparation. En outre, une formation de technicien en matière végétale est également envisagée, en réponse aux demandes d'expertise en actifs naturels émanant d'entreprises de production, dans les industries pharmaceutiques et de cosmétique.

La recherche porte sur des plantes traditionnelles, notamment sur des plantes exotiques utilisées par d'autres traditions médicales comme en Chine, en Inde et en Afrique, en collaboration avec des universités situées dans ces zones géographiques. Malheureusement, à défaut de financement, nous conduisons peu de recherche sur les plantes médicinales locales pour lesquelles nous disposons donc de peu de données cliniques. Nous collaborons avec l'Institut de chimie des substances naturelles (ICSN), les agences régionales de santé et les centres anti-poisons pour déterminer la toxicité de certaines plantes, n'ayant pas encore fait l'objet de contrôles uniformes.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Vous avez évoqué le projet de licence professionnelle de « conseiller en herboristerie ». Comment concevez-vous l'articulation entre cet éventuel métier d'herboriste et le métier de pharmacien ? Pensez-vous qu'une spécialisation en « pharmacien-herboriste » réponde à une demande croissante des jeunes étudiants et de la profession ? La formation initiale de base devrait-elle évoluer ? Vous avez

souligné qu'il existe peu de recherches sur les plantes locales de l'hexagone. Qu'en est-il des plantes des outre-mer qui sont d'une grande richesse ?

Mme Sylvie Michel. – Les pharmaciens ont tout en main pour être de bons herboristes. Le module de phytothérapie leur permet d'approfondir leurs connaissances. Mais celles acquises durant leur cursus initial en physiologie, pharmacologie et toxicologie leur permettent d'appréhender les risques sanitaires potentiels de l'utilisation des plantes. Dans certaines limites, des herboristes disposant de bonnes connaissances des plantes pourraient également délivrer des plantes hors monopole ou alimentaires, à l'issue d'une formation universitaire.

M. Jean-Louis Beaudoux. – J'ai insisté sur le niveau médical des études de pharmacie. Le pharmacien bénéficie en effet du renfort d'autres connaissances et de spécialités comme la physiologie et la toxicologie pour appréhender des processus plus complexes tels que les mélanges de plantes ou les interactions médicamenteuses. Cette formation médicale constitue une valeur ajoutée pour l'exercice de l'herboristerie. Elle peut aussi être mise à profit pour assurer une formation de professionnels non médicaux.

Mme Sylvie Michel. - Le pharmacien a la capacité de renvoyer vers le médecin, lorsque la phytothérapie n'est pas en mesure de prendre en charge certaines pathologies.

M. Jean-Louis Beaudoux. - La recherche s'intéresse en effet trop peu aux plantes ultramarines.

Mme Sylvie Michel. - Nous travaillons toutefois avec la Guyane et les Antilles au développement de la production de plantes médicinales qui peuvent être commercialisées localement.

M. Jean-Luc Fichet. – Merci pour cette présentation. Peu de temps est consacré à la connaissance réelle des plantes médicinales en tant que telles. Cette connaissance est diffuse, ce qui motive notre réflexion sur la rénovation du métier d'herboriste. Que pensez-vous de la réapparition d'un tel métier ? Le problème qui se pose aux herboristes est celui de l'exercice illégal de la médecine ou de la pharmacie, à travers les indications de santé ou de confort qu'ils peuvent être amenés à donner. Or, j'ai découvert l'inscription, sur les emballages d'une margarine vendue en grande surface, des bénéfices de sa consommation pour les problèmes de cholestérol ou les problèmes cardiaques. On interdit pourtant aux herboristes de dire qu'une tisane est bonne pour le foie !

M. Jean-Louis Beaudoux. - Loin de leur transmettre un savoir se prétendant encyclopédique, nous apprenons à nos étudiants une méthodologie pour répondre aux questions auxquelles ils seront confrontés et appréhender des sujets nouveaux. Le métier d'herboriste peut se concevoir à deux niveaux : celui de l'expert, qu'est le pharmacien, et dans certaines limites, celui de l'herboriste non pharmacien. Les indications cardiovasculaires de la margarine que vous évoquez bénéficient d'une caution scientifique, puisqu'elles ont été validées par l'Institut Pasteur de Lille.

Mme Sylvie Michel. – Le diplôme de pharmacien n'est pas destiné à former uniquement des spécialistes des plantes, mais sa formation lui permet de bien les identifier et de mettre au jour leurs propriétés. Dans la filière officine, les étudiants bénéficient d'une formation non négligeable en ce sens. Si le pharmacien doit devenir le spécialiste des plantes, une formation complémentaire serait toutefois bienvenue. Il serait selon moi possible d'avoir

une formation parallèle d'herboriste ; mais il est plus compliqué de déterminer quelles allégations de santé il pourrait être autorisé à délivrer. On pourrait cantonner sa pratique à l'usage traditionnel reconnu de certaines plantes.

M. Pierre Louault. – Une formation sur les connaissances des plantes est-elle prodiguée par l'une des facultés de pharmacie ? Les compléments alimentaires peuvent remédier à des problèmes de santé que les médicaments ne sont pas en mesure de soigner efficacement. Il est dommage qu'on ait abandonné ce savoir-faire en matière d'herboristerie qui étaient encore en vigueur il y a quelques décennies, alors que l'amélioration des technologies de conditionnement permettraient encore d'en améliorer les effets.

Mme Sylvie Michel. – Des diplômes universitaires en phytothérapie et aromathérapie se sont mis en place suite à une demande en croissance exponentielle parmi les professionnels de santé. Ces formations incluent une démarche qualité qui commence dès la plante : il faut être capable de l'identifier, d'en évaluer les taux de pesticides ou de métaux lourds ou de vérifier que les bulletins d'analyse ont bien été effectués. Cette formation existe déjà, bien que ne figurant pas dans la formation commune.

M. Jean-Pierre Moga. – Les formations dont vous parlez s'adressent aux pharmaciens. Vous parlez également de former des techniciens spécialisés dans les matières végétales. Une formation au métier d'herboriste destinée à d'autres publics vous paraît-elle possible ?

Mme Sylvie Michel. – Une formation d'herboriste appuyée sur un cursus universitaire permettrait de bien cadrer les choses et de dispenser un programme évalué.

M. Jean-Louis Beaudeau. - Les universités de pharmacie peuvent jouer un rôle important. Le diplôme interuniversitaire de phytothérapie, dont peuvent bénéficier les pharmaciens, porte sur la dispensation, les allégations de santé et les interactions, le mélange des plantes et leurs éventuels bienfaits. Encore faut-il disposer des connaissances nécessaires y compris sur le contrôle de la qualité des matières premières : le pharmacien, fort de ses compétences notamment en chimie, dispose d'une réelle valeur ajoutée.

Mme Angèle Prévaille. – L'Institut de chimie des substances naturelles conduit-il des recherches ? En quoi consiste votre collaboration ?

Mme Sylvie Michel. – Cet institut, qui dépend du CNRS, travaille sur des plantes plus exotiques et dispose d'un accès à une grande biodiversité de plantes : les chimistes qui y exercent ont la capacité de fournir des activités biologiques sur des extraits ou des produits chimiquement définis.

M. Jean-Louis Beaudeau. - Il conduit exclusivement des activités de recherche.

M. Joël Labbé, rapporteur. – S'agissant des formations, il existe tout de même cinq écoles qui forment au métier d'herboriste. Un encadrement de ces formations existantes ne serait-il pas opportun ?

Mme Sylvie Michel. – Tout à fait ! Le travail doit être collaboratif. Il faut reconnaître les compétences et connaissances, certes incomplètes, sur lesquelles s'appuient ces écoles.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Je vous remercie de vos interventions et de l'éclairage que vous nous avez apporté.

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 Mme Christelle Chapeuil, directrice générale des Laboratoires Juva Santé et présidente du syndicat Synadiet (syndicat national des compléments alimentaires)

Mme Corinne Imbert, présidente. – Mes chers collègues, nous poursuivons nos auditions en recevant Mme Christelle Chapeuil, directrice générale des laboratoires Juva Santé et présidente du Synadiet, le syndicat national des compléments alimentaires. Elle est accompagnée de M. Michel de Sarrieu, directeur scientifique de Fleurance Nature et administrateur du Synadiet, responsable du groupe de travail sur la réglementation nationale.

Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et d'une retransmission en direct sur notre site Internet. Elle a été ouverte à la presse ainsi qu'au public.

Mme Christelle Chapeuil, directrice générale des laboratoires Juva Santé et présidente du Synadiet, le syndicat national des compléments alimentaires. - Je débiterai mon propos avec une rapide présentation du syndicat national des compléments alimentaires (Synadiet). Cette instance regroupe 243 sociétés représentatives, sur l'ensemble du territoire national, des professions de la filière incluant les producteurs, les transformateurs, les façonneurs, jusqu'aux laboratoires de contrôle. Notre rôle est de représenter la profession, de faire avancer la réglementation, de promouvoir, de faire connaître et de valoriser les produits auprès des professionnels et des autorités.

Un complément alimentaire est un produit présenté sous forme de dose (gélule, ampoule, sachet), constitué de nutriments, d'acide gras ou encore de plantes. Ainsi, 64 % des produits commercialisés en France contiennent au moins une plante. Le complément alimentaire se place entre les aliments, dont la fonction est de nourrir, et le médicament qui a pour fonction de guérir. Relevant de la législation alimentaire, ce produit a pour finalité d'apporter un confort et se trouve donc dans une sphère physiologique et non thérapeutique. Le consommateur décide de l'acheter, en général sans remboursement, dans une démarche volontaire afin d'entretenir sa santé.

Les plantes sont utilisées traditionnellement pour prévenir ou guérir les affections du quotidien. Dès le premier siècle de notre ère, les vertus des plantes ont été consignées dans des ouvrages. Il s'agit de plantes ou d'épices qui sont aujourd'hui dans le domaine alimentaire, comme la sauge, le safran ou le curcuma. La connaissance s'est étoffée de manière empirique. Jusqu'en 1941, un diplôme d'herboriste existait en France, avant qu'il ne soit supprimé par le régime de Vichy.

Les compléments alimentaires représentent 1,8 milliard d'euros d'achats en sortie caisse, toutes taxes comprises. Ceux-ci sont achetés, à hauteur de 51 %, en pharmacie ; le reste étant partagé entre parapharmacie, grandes surfaces, magasins diététiques, magasins bio ou franchisés bio, ainsi qu'à distance via le e-commerce. Ce marché est relativement jeune : apparu en France à la fin des années 80, il concernait avant tout les vitamines et minéraux. Les plantes sont apparues dans les compléments alimentaires à la fin des années 1990, avec

une accélération à partir de la décennie 2010. Les officines ont développé le marché ; l'essentiel des ventes s'effectue toujours sous le contrôle des pharmaciens

Ce marché croît annuellement de 4 à 6 % malgré un contexte économique morose ; cette tendance se retrouve dans d'autres pays européens et traduit la volonté des consommateurs de prendre en main l'entretien de leur santé. Les acheteurs sont souvent des femmes, issues de catégories socio-professionnelles élevées, pour lesquelles l'hygiène de vie est essentielle.

En France, la culture des plantes médicinales et aromatiques représente 85 millions d'euros. Notre pays importe également des plantes exotiques, puisque, d'une part, tout ne pousse pas, ou suffisamment, sur le sol français et que, d'autre part, la filière est encore récente et ne répond pas à tous les besoins.

La plante est un élément vivant, actif et doit s'accompagner de mesures de contrôle. Elle peut présenter une charge bactérienne importante ainsi que des contaminants. Il importe ainsi de mettre sur le marché des produits sûrs pour le consommateur.

La réglementation a été élaborée à la fin des années 1990. La directive européenne 2002/46/CE a permis de définir un cadre commun pour la définition et l'étiquetage des compléments alimentaires. Elle a été transposée par un décret de 2006 relatif aux vitamines-minéraux, qui a permis de notifier les produits auprès de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et d'inclure des plantes autorisées dans d'autres Etats membres. Cette direction a dressé une liste de 541 plantes sur la base de laquelle un arrêté spécifique a été publié en 2014. Cet arrêté « plantes » du 24 juin 2014 établit la liste des plantes, autres que les champignons, autorisées dans les compléments alimentaires et les conditions de leur emploi, en précisant notamment les types et parties de plantes, les substances à surveiller, les actifs et les précautions d'emploi qui doivent figurer sur les emballages. Ce travail de recensement, certes long, a permis d'autoriser la vente libre des plantes, avec un degré de sécurité suffisant.

Le règlement n° 432/2012 du 16 mai 2012 sur les allégations est également structurant, mais ne concerne pas encore les plantes. Celles-ci sont encore sur une liste d'attente en cours d'examen.

Enfin, un dernier texte de 2010, relatif à la nutrivi-gilance, concerne l'ensemble du cycle de vie d'un produit : l'ingrédient, la formulation, la fabrication, la commercialisation et, enfin, la post-commercialisation. En effet, si un effet secondaire est remarqué par un consommateur, il peut le signaler soit à un professionnel de santé qui doit le répertorier auprès de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), soit au laboratoire qui doit également faire remonter l'information pour l'analyser ; cela sert de base aux avis mentionnés sur les étiquetages.

Sur les plantes elles-mêmes, plusieurs étapes sont du ressort des opérateurs. L'agriculteur va récolter une plante, la sécher et la contrôler. Le façonneur va ensuite recevoir la matière ; pour les plantes, il va procéder à une extraction traditionnelle, très souvent avec de l'eau ou un degré hydro-alcoolique limité. Le laboratoire doit vérifier la qualité des produits qu'il reçoit et veiller au respect des paramètres de sécurité tout au long de leur fabrication.

Une même plante peut être utilisée à la fois en alimentaire, en médicament ou pour la fabrication de compléments alimentaires, selon des teneurs diverses, les différentes parties de plantes ou différents types d'extraction.

Aujourd'hui, si l'arrêté plantes permet de commercialiser au moins 541 plantes en France, les listes ne sont pas harmonisées au niveau européen. Ainsi, la racine d'une plante peut être autorisée en France, tandis que seule la feuille le sera dans un autre État. Ce travail énorme d'harmonisation des listes est nécessaire pour une libre circulation plus aisée des produits au sein de l'Union européenne. En outre, les allégations de santé sont en attente : si treize vitamines sont reconnues dans toute l'Europe, le nombre de plantes est beaucoup plus important et les listes sont très hétérogènes. Or, nous ne disposons pas sur toutes les plantes d'études cliniques d'un niveau scientifique attendu, c'est-à-dire analogue à celui des médicaments. Il n'existe ainsi pas d'étude clinique sur l'effet transit du pruneau. Faute d'un recul scientifique avéré et documenté, une insécurité d'ordre économique perdure.

A-t-on vraiment besoin d'une allégation ? Si les consommateurs connaissent globalement certaines plantes, leurs effets leur sont plutôt méconnus. Les produits doivent ainsi présenter des indications, afin d'éviter toute confusion ou mésusage, tant pour le consommateur que le professionnel de santé. C'est la raison pour laquelle le Synadiet recommande, au niveau européen, de traiter les plantes de manière spécifique et non analogue aux autres substances chimiques. Ce texte européen doit comprendre à la fois des volets allégation et sécurité afin de garantir le libre accès à ces plantes. Créons un texte, à l'instar des arrêtés français et belges, et étoffons la liste des critères de sécurité.

Enfin, le consommateur exprime une demande accrue de produits naturels en réponse à une tendance de fond depuis quinze ans qui privilégie les produits doux et les ingrédients naturels aux produits chimiques. Ainsi, le tonus et la vitalité, le sommeil et le stress, l'articulaire, la digestion ou la circulation, sont des domaines santé où émerge une demande de compléments alimentaires. Il faut que les professionnels de santé bénéficient d'une formation spécialisée, qui n'est pas dispensée dans les facultés de médecine. D'autres professions, comme les herboristes ou les naturopathes, doivent également être considérées. Ces professionnels doivent être bien formés sur les plantes. Ne peut-on pas prévoir la même gradation avec les pharmaciens que celle qui existe entre les diététiciens et les médecins nutritionnistes ?

M. Joël Labbé, rapporteur. – En matière d'harmonisation de réglementation, où en est le projet BelFrIt ? Par ailleurs, la possibilité de disposer d'un conseil avisé par un professionnel formé, même non pharmacien, serait-il selon vous souhaitable, bénéfique au secteur, voire indispensable ? Enfin, alors que 541 plantes sont susceptibles d'entrer dans la composition des compléments alimentaires en vente libre, seules 148 plantes en vrac sont sorties du monopole officinal : cette différence vous semble-t-elle justifiée ?

M. Michel de Sarrieu, directeur scientifique de Fleurance Nature et administrateur du Synadiet. – La liste BelFrIt est issue du travail des trois administrations belge, française et italienne, en raison des difficultés d'obtenir une liste positive de plantes susceptibles d'entrer dans la composition des compléments alimentaires. Des spécialistes de pharmacognosie, les professeurs Robert Anton, Mauro Serafini et Luc Delmulle, ont travaillé à répertorier les plantes, leurs parties, les substances actives et toxiques et à définir des règles d'utilisation et des mises en garde figurant sur l'étiquetage des produits. Cette liste, qui n'a pas force de réglementation, regroupe 1029 plantes. Néanmoins, en Italie un arrêté a été publié sur cette base et les Belges ont mis à jour leur liste initiale à l'aune de ce document.

L'arrêté français n'a pas été, pour l'heure, modifié. Mais l'évolution des compléments alimentaires depuis le décret de 2006 a conduit à une autorisation de fait de l'utilisation de la plupart de ces plantes, au nom de la libre circulation des produits en Europe.

Mme Christelle Chapeuil. – Il est essentiel de former les médecins et les pharmaciens. Certains peuvent d'ailleurs se former une fois en exercice. Le niveau de conseil doit être graduel en fonction du type de produits et des professions de chacun. Dans certains points de vente bio, des naturopathes se forment aux plantes, bien qu'ils n'aient pas le droit de prodiguer des conseils dans ce domaine.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Quelle formation diplômante pourrait bénéficier aux personnes extérieures au monde médical ?

Mme Christelle Chapeuil. - L'approche doit être cantonnée au confort de vie. On ne sait jamais si les personnes qui sollicitent un conseil sont malades ou polymédicamentées. Dans ce cas, ces personnes doivent consulter des professionnels de santé. Il faut absolument insister pour que des professionnels qui ne seraient pas professionnels de santé n'outrepassent pas leurs prérogatives. Le flou, au final, limite la possibilité de développement économique. C'est important de bien cadrer les choses.

M. Jean-Luc Fichet. – La traçabilité des plantes est essentielle. Comment y parvenir ? La profession d'herboriste pourrait répondre à cette exigence. Aujourd'hui, entre le complément alimentaire, dont la finalité est le confort, et le médicament qui est à visée thérapeutique, la frontière est tenue aux yeux du consommateur. Dans les Ehpad, des médecins prescrivent à la fois des médicaments et des compléments alimentaires, fournis en même temps par la pharmacie, ce qui alimente cette confusion. On gagnerait en clarté à bien distinguer le complément alimentaire du médicament.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Dans un Ehpad, si des compléments alimentaires se retrouvent dans le pilulier établi sous la responsabilité du pharmacien, c'est que les médecins les ont prescrits. À l'inverse, si le complément alimentaire est acheté par les familles, parfois sur internet, sans prescription médicale, le pharmacien ne les mettra pas dans le pilulier. Il engagerait sa responsabilité.

M. Jean-Luc Fichet. – Toutefois, le patient perçoit le complément alimentaire comme un médicament ! Le coût annuel par personne des compléments alimentaires, dont l'efficacité n'est pas mesurée, peut être très important. Le fait qu'il incombe au consommateur de signaler les effets secondaires des compléments alimentaires est contraire à ce qui prévaut dans le domaine de la santé et des produits vendus sur prescription médicale.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Le patient est-il un consommateur ? La présentation des compléments alimentaires accentue cette confusion. Il y a quelques années encore, certains compléments alimentaires ou médicaments à base de plantes étaient remboursés par l'assurance maladie et leur déremboursement renvoie aux difficultés de notre système de prise en charge des dépenses de santé.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Merci pour la clarté de votre exposé. En matière de nutrivigilance et de sécurisation des importations, dès qu'une alerte est transmise à l'ANSES, comment se déroule le retrait du marché des compléments alimentaires ?

Mme Christelle Chapeuil. - L'opérateur est responsable de la vérification des critères de qualité des plantes importées. Cette démarche est indépendante de la nutrivigilance, analogue à la pharmacovigilance, qui intervient une fois le produit commercialisé. Certains effets secondaires sont répertoriés, mais il y en a peu et d'une gravité limitée. Sur certains ingrédients particuliers, cette démarche peut conduire à l'ajout de précautions d'emploi.

J'ai volontairement utilisé le mot de consommateur, puisque nos produits d'adressent aux personnes en bonne santé, pour leur apporter un confort de vie. Nous ne nous plaçons pas dans la sphère du patient.

44 % des premières utilisations de compléments alimentaires se font sur la base d'une prescription médicale. Historiquement, des médicaments traditionnels à base de plante étaient remboursés ; ce mécanisme évolue, les opérateurs s'orientant pour diverses raisons vers des compléments alimentaires. En outre, le marché de l'automédication (OTC) connaît également une mutation en Europe. Il n'est pas toujours facile pour un pharmacien d'identifier un médicament d'un complément alimentaire, même si l'emballage doit le permettre.

M. Michel de Sarrieu. - En matière de traçabilité, pour un produit qui serait responsable d'un effet secondaire chez un consommateur, nous devons être capables de remonter toute la filière de fabrication du produit jusqu'à la plante. Cette exigence réglementaire est analogue à celle applicable aux produits alimentaires.

L'ANSES conduit des études ponctuelles sur des cas de nutrivigilance signalés. De l'ordre de quelques dizaines de cas de nutrivigilance sont signalés pour des millions de boîtes vendues. La difficulté vient notamment de personnes polymédicamentées.

L'industrie pharmaceutique s'est totalement désintéressée des plantes, les plantes n'étant pas brevetable ce qui limite les recherches sur leurs effets sur les maladies. Le secteur du complément alimentaire peut contribuer à raviver toute la filière plante, en étant en mesure d'assurer la sécurité et la traçabilité des produits aux consommateurs.

Mme Christelle Chapeuil. – Il existe aujourd'hui des textes encadrant l'utilisation des plantes dans le domaine alimentaire, sur lesquels nous avons mis du temps à travailler. Continuons à développer le cadre existant, plutôt que de créer de nouvelles mesures.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Il était important de vous entendre, tant vos connaissances de professionnels sont importantes à nos travaux.

Mme Corinne Imbert, président. – Je vous remercie de vos interventions.

La réunion est close à 12 h 30.

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

- Présidence de Mme Corinne Imbert, présidente -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition conjointe de M. Gilles Bonnefond, président de l'Union des Syndicats de Pharmaciens d'Officine (USPO) et de M. David Pérard, président de la commission Communication de la Fédération des Syndicats Pharmaceutiques de France (FSPF)

Mme Corinne Imbert, présidente. – Mes chers collègues, notre mission d'information sur le développement de l'herboristerie poursuit ses travaux en accueillant des représentants des deux syndicats représentatifs de la profession de pharmacien, M. Gilles Bonnefond, président de l'Union des Syndicats de Pharmaciens d'Officine (USPO), accompagné de Mme Bénédicte Bertholom, responsable des affaires réglementaires, et M. David Pérard, président de la commission Communication de la Fédération des Syndicats Pharmaceutiques de France (FSPF), accompagné de M. Pierre Fernandez, directeur général.

Cette audition a été ouverte à la presse ainsi qu'au public.

M. Gilles Bonnefond, président de l'Union des Syndicats de Pharmaciens d'Officine (USPO) – Je voudrais vous remercier de nous auditionner sur ce sujet important.

Le plus gros fournisseur au monde de substances actives, ce sont les plantes. Beaucoup de traitements en sont issus. La plante par définition, c'est une substance active qui a enrichi la pharmacopée.

Un autre point est que la pharmacie d'officine est aujourd'hui organisée, avec son maillage territorial, sa disponibilité et son amplitude horaire, pour permettre d'avoir une réponse adaptée aux besoins des patients qui souhaitent avoir recours à la phytothérapie. Dans ce cadre, tout traitement par les plantes ne peut être que complémentaire par rapport aux traitements habituels. Il ne faut pas séparer les deux sujets, faute de quoi il pourrait y avoir une absence de cohérence dans le parcours de soin du patient.

A titre d'illustration, nous allons faire des bilans de médication chez les personnes âgées où nous demanderons également si elles ont recours à la phytothérapie ou l'aromathérapie car cela peut avoir des conséquences sur l'efficacité de leur traitement, notamment en raison des interactions possibles avec certaines plantes.

Sur la disponibilité des plantes, les pharmaciens sont parfaitement formés et ont, dans leur formation initiale, suffisamment de connaissances pour recommander le recours aux traitements phytothérapeutiques. Souvent, les patients amènent des plantes à la pharmacie comme ils y amènent des champignons, pour les reconnaître. Les pharmaciens sont, dans ce circuit, une référence puisque peu de personnes sont habilitées à donner ces conseils.

À défaut de conseil, il existe des risques d'empoisonnement, ce que l'on voit par exemple avec des plantes comme la belladone. Les patients viennent solliciter leurs pharmaciens pour savoir si le datura est dangereux. Nous leur répondons que même si la fleur est magnifique, c'est bel et bien une plante dangereuse.

Le recours à la phytothérapie est sujet à des phénomènes de mode. Tous les ans, au printemps, des journaux conseillent une nouvelle plante qui aurait des propriétés efficaces pour l'amaigrissement. Chaque année, la plante conseillée l'année précédente tombe dans l'oubli au profit de cette nouvelle plante « miracle ». On voit bien qu'il y a là une stratégie marketing qui prime sur la recherche d'efficacité et de cohérence.

Pour l'USPO, le réseau pharmaceutique peut répondre, avec l'ensemble des producteurs, au développement d'une filière permettant un recours accru aux plantes. Il n'y a pas besoin d'inventer autre chose, il suffit de développer ce qui existe déjà. Dans les départements où la production se développe le plus, par exemple la Drôme, les pharmaciens travaillent déjà avec les laboratoires pour mettre à disposition des patients des plantes et des huiles essentielles. La construction d'une filière peut se faire avec le réseau pharmaceutique.

Cela relève d'une évolution du métier de pharmacien. La signature d'une nouvelle convention avec l'assurance maladie en juillet 2017, entre le camp du commerce et le camp du patient, a tranché en faveur du second, pour sa sécurité et le bon usage du médicament. Cela se traduit par exemple dans l'évolution du mode de rémunération des pharmaciens qui se fera moins à la marge commerciale et plus à l'acte de dispensation. L'instauration de bilans de médication est d'ailleurs un bon exemple des actions menées pour protéger les personnes âgées du risque iatrogène qui existe d'ailleurs avec les plantes médicinales.

C'est la poursuite de cette stratégie de long terme avec les pouvoirs publics et l'assurance maladie qu'il faut entreprendre pour lutter contre les mauvais usages.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Pouvez-vous préciser ce qu'est un risque iatrogène ?

M. Gilles Bonnefond. – Un risque iatrogène naît de l'interaction entre deux médicaments ou entre un médicament et une autre substance par exemple d'origine végétale. Il convient dès lors de vérifier qu'il n'y a pas de contradiction entre les deux traitements. Par exemple, le millepertuis peut réduire l'efficacité de certains traitements médicamenteux, tout comme le pamplemousse.

M. David Pérard, président de la commission Communication de la Fédération des Syndicats Pharmaceutiques de France (FSPF). – Tout d'abord je tiens au nom de la FSPF à vous remercier à la fois pour l'organisation de cette mission sur ce sujet important mais également pour l'invitation à ces auditions.

Nous rejoignons les propos tenus par mon confrère comme d'ailleurs ceux entendus lors de vos auditions précédentes notamment en ce qui concerne le scepticisme de la part du grand public vis-à-vis de la chimie de synthèse et des médicaments qui en découlent. Nous avons connu dans l'actualité récente un certain nombre de polémiques qui ont amplifié ce sentiment de crainte. Par voie de conséquence, la demande en phytothérapie et aromathérapie devient ou redevient omniprésente. De plus en plus de patients entrent dans nos officines en quête de produits de santé dits naturels, à base de plantes. Un sondage TNS SOFRES de 2011, qui n'a pas dû beaucoup évoluer, indique que deux tiers des Français font confiance à la phytothérapie et un tiers lui donne la priorité face à la médecine classique.

En tant que syndicat de pharmaciens, notre position sur l'herboristerie dans son sens large est la suivante : le public estime souvent que ce qui est naturel est une assurance contre tout danger, alors que cette croyance est fautive ou à nuancer très largement. Les

plantes médicinales contiennent des substances actives potentiellement dangereuses, surtout lorsqu'elles sont utilisées en l'absence de contrôle sur la qualité.

Nous avons de nombreux exemples de mauvaises utilisations. C'est par exemple le cas du millepertuis dont les interactions nuisent à l'effet des médicaments antirétroviraux et des contraceptifs. Un autre exemple est la confusion de la badiane de Chine avec la badiane du Japon qui, elle, est toxique pour le système nerveux central et a été à l'origine de convulsions chez des patients. Cela a conduit à un certain nombre de retraits de lots.

La position de la FSPF sur ce sujet repose sur 4 axes : compétence, proximité, disponibilité et sécurité. Le pharmacien répond légitimement à l'ensemble de ces prérequis. La compétence tout d'abord au travers de sa formation initiale, des cours de biologie végétale, de botanique, de pharmacognosie, de toxicologie qui intègre des données sur les plantes ou encore de mycologie. À cette formation initiale s'ajoutent des formations et des diplômes universitaires qui existent et sont accessibles aux pharmaciens d'officine. Pour mémoire, il y a actuellement douze diplômes universitaires en phyto-aromathérapie en France alors qu'il n'y en avait qu'un seul il y a dix ans.

La disponibilité ensuite car le pharmacien est le seul professionnel de santé disponible 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7 au travers d'un maillage très dense du territoire des 22 000 pharmacies d'officine. Il se situe en général à moins de 15 minutes du domicile du patient.

Mais l'élément le plus important est la sécurité. La loi oblige déjà chaque pharmacie à disposer d'un pharmacien présent en permanence à l'officine pendant ses heures d'ouverture et même de pharmaciens supplémentaires en fonction des tranches de chiffres d'affaires définies par la loi. Un autre outil contribue à la sécurité des patients : le dossier pharmaceutique qui permet de tracer les dispensations médicamenteuses effectuées par toutes les officines, ce qui réduit le risque d'interactions médicamenteuses et de contre-indications grâce à une meilleure connaissance du patient. Les délivrances des produits à base de plantes ne sont pas tracées dans le dossier pharmaceutique mais ce dernier donne accès à ce qui a été délivré au patient et qui pourrait faire l'objet de contre-indications. Ce système propre à la profession, qui est d'ailleurs entièrement autofinancé, est majeur pour la protection de la santé publique.

Sur ce point, il faut rappeler que les plantes inscrites à la pharmacopée française font partie du monopole pharmaceutique, sauf celles qui ont été libéralisées, non pas pour des raisons économiques mais bien, avant tout, pour des raisons sanitaires.

La FSPF pense donc qu'il ne faut pas ajouter de la confusion au scepticisme. Le cadre qui entoure les plantes et produits à base de plantes doit être clair. Ces produits font-ils l'objet d'allégation de santé ? Si la réponse est oui, la FSPF pense que ces produits ne peuvent faire l'économie du cadre sécurisé de l'officine dont je viens de revenir sur les contours et les intérêts.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Si j'ai bien entendu la conclusion de vos propos, « hors de l'officine, point de salut ». Tel n'est pas le point de vue de plusieurs personnes auditionnées qui ont plaidé pour la reconnaissance d'un métier d'herboriste. Il y a donc un vrai débat.

La formation initiale de base des pharmaciens d'officine devrait-elle intégrer une formation complémentaire en herboristerie ? Quelle forme pourrait prendre une formation diplômante pour des herboristes de comptoir qui ne seraient pas pharmaciens, d'une part, et pour des paysans-herboristes, d'autre part ?

M. Gilles Bonnefond. – La formation initiale de base du pharmacien permet d'assurer la sécurité, le conseil et d'accompagner un patient qui souhaiterait avoir recours à la phytothérapie.

Par ailleurs, les diplômes universitaires existants permettent à certains d'aller vers une spécialisation et même d'envisager une activité connexe en phytothérapie.

Je considère que la phytothérapie doit être un élément du soin. L'organisation du système de santé nécessite aujourd'hui une plus grande coordination des soins (notamment entre l'hôpital et la médecine de ville à la sortie d'hospitalisation des patients). Je crains que placer un acteur supplémentaire au sein du réseau ne « dilue » un peu plus les responsabilités vis-à-vis du patient, alors même que la formation de base du pharmacien permet aujourd'hui de développer les soins phytothérapeutiques en garantissant la sécurité des patients.

Vous parlez de créer une formation diplômante d'herboriste : ce serait nécessaire s'il y avait une carence, or il n'y en a pas. La pharmacie répond à cette demande. Créer un diplôme qui ne relèverait pas de la pharmacie ne nous paraît pas une piste nécessaire.

J'attire votre attention sur le fait que l'activité économique de l'herboristerie porterait sur des volumes réduits. Les « allégations de santé », soumises à des effets de mode, seraient par ailleurs extrêmement difficiles à contrôler alors qu'elles peuvent faire l'objet de nombreux contournements. Nous prendrions donc des risques inutiles.

M. David Pérard. – J'adhère à ce qui vient d'être dit et je m'interroge sur les contours de cette nouvelle profession que vous envisagez d'instituer.

Car soit nous parlons de la commercialisation des plantes dites « libérées » du monopole officinal et il s'agirait alors d'un retour en arrière pour des plantes considérées comme anodines comme le tilleul ou la verveine en ajoutant un acteur supplémentaire : nous reviendrions en quelque sorte aux herboristes « d'avant » la suppression du diplôme ; soit il s'agit d'aller au-delà et de commercialiser l'ensemble des plantes ayant des vertus thérapeutiques, dont on sait qu'elles peuvent être dangereuses, en raison notamment de risques d'interactions, et dans ce cas, la question du statut des « herboristes » se pose : serait-il un professionnel de santé ? La frontière de ce qu'il va lui être demandé par le grand public risque d'être extrêmement fine entre un conseil de bien-être et un conseil de santé.

Comment ne pas tomber dans l'exercice illégal de la pharmacie ou de la médecine ? Comment faire la différence entre conseiller et soigner ? C'est un risque qu'il me semble difficile d'éviter.

M. Daniel Chasseing. – Il est vrai que le public est actuellement demandeur de soins par les plantes et de phytothérapie. Les herboristes peuvent aujourd'hui commercialiser 148 plantes. Les auditions de la mission ont montré que la production comme la consommation des plantes se développent.

Dans le système de santé actuel, c'est le pharmacien qui contrôle l'ordonnance du médecin, qui peut compter jusqu'à dix médicaments.

Des universitaires que nous avons entendus proposent de mettre en place une formation d'herboriste en trois ans d'études. Ils estimaient que cela pouvait suffire pour maîtriser les connaissances en iatrogénie médicamenteuse et donc éviter les risques d'interactions avec les médicaments d'une ordonnance. Pensez-vous que cela soit crédible ?

M. Gilles Bonnefond. – Je suis très surpris des propos tenus par ces enseignants de la faculté. Comment peut-on, sans maîtriser l'ensemble de la physiologie, de l'anatomie, l'ensemble de la pharmacopée chimique ou des médicaments issus du génie biologique, prétendre contrôler l'équilibre d'une ordonnance ? Cela ne me paraît pas crédible.

Alors que les thérapies évoluent, notamment concernant les nouveaux protocoles des traitements contre le cancer, la formation permanente des pharmaciens dont je vous rappelle qu'ils ont validé six années d'études, est une nécessité. Ne pas avoir une formation solide de base, qui permet de maîtriser l'ensemble des alternatives thérapeutiques, me semble être un danger pour le patient.

M. Bernard Jomier. – Notre mission pose des questions qui vont bien au-delà de son objectif. Les pharmaciens sont appelés à jouer, de par leur présence sur le territoire et leurs compétences, un rôle de santé publique accru que ce soit pour la vaccination ou encore le suivi des malades chroniques. Cela nécessite aussi de réfléchir à un partage de certaines de leurs prérogatives avec d'autres professionnels, pour mettre en adéquation les compétences et le service rendu à la population. Il est important que le cadre juridique reste très sécurisant dès lors qu'il s'agit de santé. Toutefois, en l'occurrence, nous sommes aussi dans le champ du bien-être.

S'agissant du recours aux 148 plantes hors monopole pharmaceutique, il semble que les accidents graves liés à des utilisations non maîtrisées soient extrêmement rares. Pour les autres plantes de la pharmacopée encore incluses dans ce monopole, y aurait-il selon vous une marge d'appréciation ? Certaines pourraient-elles en sortir sans porter atteinte à la sécurité sanitaire ?

M. David Pérard. – Sortir de nouvelles plantes du monopole pharmaceutique demanderait une analyse. Ce travail a déjà été effectué il y a quelques années mais il pourrait être réexaminé dans le détail et ne conduirait sans doute pas à de grands chamboulements. Il faut savoir que les remontées d'information en nutrivigilance sont plus difficiles à collecter que pour le médicament. Il faut rester vigilant. Je peux vous citer par exemple l'exemple d'un fournisseur de tisane dite « Atchoum » dans l'Aveyron, dont je vous laisse deviner l'usage, qui contient de l'hysope. Cette plante est « libérée » mais sous forme d'huile essentielle, elle est interdite à la vente en raison de sa neurotoxicité et de ses propriétés abortives. Il y a donc un risque de confusion pour les usagers, car les risques ne sont pas les mêmes selon le changement de statut de la plante.

M. Gilles Bonnefond. – La profession de pharmacien s'est bien mobilisée pour regarder comment participer activement à l'évolution de l'organisation du système de santé, pour faire face aux défis du vieillissement de la population, de développement des maladies chroniques, etc. En créant une profession d'herboriste diplômé, qui ne soit pas pour autant un soignant, nous mettrions de la confusion : est-il dans le bien-être ? est-il dans la santé ? le cas échéant, quelle est son articulation avec les autres professionnels de santé ? Cette confusion me semble être à éviter.

M. Bernard Jomier. – Il existe forcément une part de confusion entre santé et bien-être, qui découle d'ailleurs de la définition de la santé par l'OMS.

M. Gilles Bonnefond. – Il nous faut veiller à garder une cohérence dans l'ensemble de la chaîne du soin. Nous voyons des patients qui ont lu dans tel ou tel journal des vertus sur des « plantes miracles » pour un nouveau régime d'amincissement. Notre rôle est de les conseiller, en ayant une vision globale de leur situation.

Faut-il revoir la liste des 148 plantes hors monopole ? Pourquoi pas. Mais le mésusage peut aussi porter sur certaines de ces 148 plantes. Si de nouvelles données scientifiques sont à prendre en compte, il faut voir comment bouger certaines lignes. Ce qui concerne les allégations de santé doit rester dans le champ de la santé.

Mme Angèle Prévile. – Une demande forte de nos concitoyens est de prendre en compte également la bonne santé, alors que des médicaments de chimie de synthèse peuvent créer des effets indésirables ou de l'accoutumance. Pourquoi ne pas envisager des allégations de bien-être, notamment pour favoriser le sommeil ou donner du tonus ?

M. David Pérard. – Le réseau de 22 000 pharmacies d'officine, présent sur l'ensemble du territoire, est là pour répondre à cette demande sociétale, qui est légitime mais n'est pas nouvelle. Nous disposons d'un arsenal de plantes. En quoi un herboriste apporterait un service supplémentaire ?

M. Gilles Bonnefond. – Nous sommes tous les jours confrontés aux demandes de nos concitoyens d'éviter des médicaments présentant des risques d'accoutumance et d'aller vers des soins plus naturels. Nous leur apportons ce conseil. Nous allons même au-delà en les accompagnant dans le sevrage du traitement chimique en prenant le relai avec de la phytothérapie, selon des doses adaptées. Le recours au pharmacien offre ainsi déjà une réponse à ces attentes, dans un cadre sécurisé.

M. David Pérard. – J'exerce à Lyon au sein d'une maison de santé. Les demandes de ce type sont en effet très fréquentes : des médecins nous adressent des patients avec des troubles de sommeil. Ce travail doit se faire en coordination avec les autres professionnels de santé : pour cela, l'officine offre un cadre approprié.

M. Jean-Luc Fichet. – Je suis très intéressé par la discussion. Nous cherchons comment placer des frontières : l'herboristerie entre dans une démarche de confort, de bien-être, de bonne santé. Il est normal en revanche, dès lors qu'une personne a un problème de santé, de l'adresser vers une personne qualifiée qui apportera de bonnes réponses.

Dans le cursus de formation des pharmaciens, peu de temps (environ 30 heures) est consacré à la connaissance des plantes. J'ai fait l'expérience : un certain nombre de pharmaciens ne sont plus à même de nous conseiller si on leur apporte un panier de champignons. Ils ne connaissent pas toujours bien, par ailleurs, les compléments alimentaires qu'ils vendent. Ces produits s'inscrivent dans la nutrivigilance.

De plus en plus, les gens vont trouver des informations sur internet, où l'on trouve une profusion d'indications thérapeutiques, et pratiquent l'automédication, alors qu'avant ils s'en tenaient à la prescription du médecin.

J'ai vu en vente en grande surface une margarine dite bonne contre le cholestérol et les problèmes cardiaques : il s'agit d'une allégation thérapeutique, dont on nous a dit ce

matin qu'elle avait été validée par l'Institut Pasteur. Il est donc étonnant, à côté de cela, qu'un herboriste ne puisse pas dire qu'une tisane est bonne pour le foie.

On pourrait imaginer que l'herboriste soit au pharmacien ce que le psychologue est au psychiatre.

M. David Pérard. – Sur les compléments alimentaires, les pharmaciens interviennent régulièrement pour mettre en avant des difficultés auxquelles nous sommes confrontés. Le flou sur ces produits et les allégations de santé qui s'y rattachent ne doit pas conduire à laisser les plantes en général et l'herboristerie aller dans le même sens, bien au contraire. Il serait d'ailleurs intéressant de créer une commission sur les allégations en santé des compléments alimentaires.

M. Gilles Bonnefond. – Nous ne sommes pas opposés à une réflexion sur la formation initiale des pharmaciens, si l'on estime que celle-ci doit être renforcée et améliorée en matière de connaissance des plantes ou encore d'aromathérapie. Je partage votre inquiétude à l'égard de l'automédication. Quand vous rentrez dans une pharmacie, vous n'êtes pas en automédication : vous allez voir le spécialiste du médicament, dans un parcours de soins pharmaceutiques plutôt que d'aller chez le pharmacien ou aux urgences ; vous pouvez lui demander un conseil. Le dossier pharmaceutique permet au pharmacien de savoir si vous suivez par ailleurs d'autres traitements et sera intégré demain au dossier médical partagé. Il faut rester vigilant : le bien-être, l'alternative par les plantes jouent sur les limites. Il faut laisser les personnes qui souhaitent recourir à la phytothérapie la possibilité de le faire en toute connaissance de cause. Mais si on veut développer le recours à la phytothérapie, il faut le faire dans un cadre sécurisé.

M. Pierre Louault. – Ce serait déjà un progrès qu'un certain nombre de pharmaciens aient une spécialisation en herboristerie, afin de constituer un réseau de professionnels passionnés et particulièrement compétents. Certains naturopathes ont davantage de connaissances en ce qui concerne le soin par les plantes. Nous avons perdu l'habitude d'utiliser les plantes, alors que certaines offrent des réponses que la chimie ne peut parfois pas apporter.

M. Gilles Bonnefond. – Nous ne pouvons pas partager le patient : s'il existe trop d'intervenants, son parcours risque d'être compliqué. Les laboratoires Pierre Fabre, que je vous invite à visiter, se sont développés grâce aux médicaments à base de plantes et ont gardé cette spécialité. S'il existe un déficit dans le recours aux plantes, il faut travailler avec la faculté de pharmacie pour permettre à certains pharmaciens de se spécialiser.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Aucun des herboristes que nous avons pu entendre n'a revendiqué une capacité de prescription. Ils se positionnent davantage en complémentarité des professionnels de santé, dans le bien-être et non la pathologie lourde. Vous avez parlé de « plantes miraculeuses » : si la formation diplômante des herboristes est bien encadrée, ils seraient également à même de dire si l'on est dans quelque chose de sérieux ou pas.

La réunion est close à 15 heures.

Mardi 10 juillet 2018

- Présidence de M. Louis-Jean de Nicolaÿ, vice-président -

La réunion est ouverte à 18 heures.

Audition de Mmes Dominique Crémer, herboriste diplômée en Belgique, Noémie Zapata, chargée d'études en anthropologie de la santé et auteure d'une enquête sur les herboristeries à Madrid et Caroline Gagnon, présidente de la guilde des herboristes du Québec (à distance)

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, président. – Je vous prie d'excuser Mme Imbert, présidente, retenue en séance publique. Nous recevons Mme Dominique Crémer, herboriste diplômée en Belgique où il existe un métier reconnu d'herboriste ; Mme Noémie Zapata, chargée d'études en anthropologie de la santé, et qui est notamment l'auteure d'une enquête sur les herboristeries à Madrid ; et Mme Caroline Gagnon, présidente de la guilde des herboristes du Québec, avec qui nous sommes en téléconférence. Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo. Elle est ouverte à la presse et au public.

Mme Caroline Gagnon, présidente de la guilde des herboristes du Québec (à distance). – La réglementation au Canada, et au Québec, se fait à la fois au niveau fédéral et provincial. Les règles fédérales encadrent les produits de santé naturels mis en vente. Le Gouvernement a tenté de les rendre plus strictes, mais nous sommes intervenus ! Cependant, avoir une source fiable d'information est, pour le consommateur, de première importance. Au niveau provincial, ce sont les thérapies qui sont réglementées, ce qui est plus problématique au Québec qu'ailleurs : en 1999, nous avons décidé de nous auto-réglementer et d'instaurer des formations sanctionnées par des examens afin d'accroître la sécurité des consommateurs. Pour autant, il n'est pas nécessaire de détenir une licence pour exercer.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, président. – La qualité de la transmission étant faible, certaines parties de votre propos nous ont échappé. Y a-t-il une liste des plantes autorisées au Canada ? Son respect est-il contrôlé ?

Mme Caroline Gagnon. – Oui, nous avons une nomenclature et, par rapport à l'Europe, peu de plantes sont interdites chez nous. Il est vrai que nous disposons pour chaque plante de monographies exposant les allégations thérapeutiques, et que nous accompagnons nos patients sur la durée.

Mme Dominique Crémer, herboriste diplômée en Belgique. – En Belgique, voilà une vingtaine d'années qu'il existe un diplôme et une formation homologués par l'État. Deux structures s'occupent des plantes chez nous : Naredi, qui représente l'industrie, et Unadis, qui fédère les détaillants. Avant 1997, sous l'influence de l'association pharmaceutique belge, la ministre de la santé a rédigé une circulaire recensant la liste des végétaux pouvant être utilisés pour la fabrication de médicaments. Cette liste, qui comprenait le blé ou les carottes, ne comportait pas de champignons – et, pour la vente libre, le principe était « pas vu, pas pris » !

Puis, la détection de plantes toxiques dans des boissons stimulantes a conduit – nous étions encore avant la crise de la vache folle – à l'arrêté royal du 29 août 1997 relatif à la fabrication et au commerce de denrées alimentaires composées de ou contenant des plantes ou

des préparations de plantes, qui prévoit une procédure de notification avant la mise sur le marché : ainsi, le ministère de la santé doit autoriser le produit, ce qui est très important pour sécuriser le vendeur, qui peut aussi consulter les informations utiles sur un site internet. Cet arrêté prévoit des exigences sur l'étiquetage et la publicité. Son annexe comporte trois listes : la première recense les plantes interdites comme denrées alimentaires ou dans les denrées alimentaires ; la deuxième, les champignons comestibles ; la troisième, les plantes autorisées. Et une méthode d'analyse conseillée pour les plantes autorisées est élaborée pour les transformateurs et les fabricants de compléments alimentaires. Depuis 2000, c'est l'agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire qui effectue les contrôles.

Le ministre peut subordonner le commerce de certaines plantes et préparations de plantes, sous forme pré-dosée ou non, à la détention de diplômes ou attestations déterminés. La formation au métier d'herboriste est effectuée par le Vizo, qui est un organisme de formation permanente flamand, par Naredi ou par l'institut de formation en alternance, qui forme notamment aux métiers comme la boulangerie ou la coiffure. La formation dispensée est homologuée par l'État. Herboriste n'est pas une profession réglementée, comme le sont la médecine ou la pharmacie, régies par la loi sur l'art de guérir et le ministère de la santé. L'herboristerie, elle, dépend du ministère des affaires économiques. Pour autant, la formation nous apprend à se détacher des objectifs économiques, pour éviter les accidents. Il m'arrive souvent, par exemple, de refuser de vendre certains produits qui nuiraient à ceux qui veulent les acquérir.

La formation dispensée apprend à gérer une entreprise. Les cours y sont donnés par des professionnels de haut niveau et motivés : pharmaciens, médecins, botanistes, biochimistes... De fait, nous ne sommes pas en concurrence avec les pharmaciens. Nos ennemis sont plutôt les vendeurs non diplômés, car notre objectif premier est la sécurité de nos clients.

L'herboriste, dans la définition retenue par cette formation, n'est pas un thérapeute. C'est un conseiller. Il nous est interdit de recevoir dans un cabinet, de poser un diagnostic ou de faire une prescription, sous peine de sanctions pénales. Nous proposons, en fait, des alternatives aux médicaments, souvent avec l'accord du médecin. Certains herboristes travaillent en officine, pour aider le pharmacien à gérer la croissance de ce marché. Tous, en tous cas, affichent clairement leur diplôme, et s'en tiennent aux limites claires posées par la définition :

« L'herboriste est un professionnel du bien-être à part entière. En tant que détaillant, il assure le conseil et la vente de produits de bien-être, le plus souvent à base de plantes et de substances naturelles voire issues de l'agriculture biologique. Il veille à répondre très précisément à la demande du client par le choix d'un produit bien adapté, tout en étant conscient des limites d'utilisation et des risques liés à une utilisation abusive – personnes à risque, autres médications, etc. Le cas échéant, il est amené à dispenser des conseils d'hygiène de vie. Dans un contexte plus large, l'herboriste peut être amené à récolter et transformer les plantes dans le respect des règles de sécurité, d'hygiène et de protection de l'environnement. Pour ce faire, il utilise des techniques de protections adéquates et suit rigoureusement toutes les procédures de fabrication et de contrôle de qualité. Le métier d'herboriste requiert de la part de ceux et celles qui l'exercent : une excellente connaissance des plantes et de toutes les autres substances végétales, minérales ou animales utilisées, de leurs propriétés médicinales et du bien-fondé de celles-ci ; des connaissances de diététique et de physiologie ; une capacité à veiller à la bonne gestion quotidienne de son entreprise. »

Depuis 2009, un nouveau référentiel est en vigueur, qui tient compte des évolutions récentes du marché et du métier, notamment avec l'usage d'internet par les clients. La formation dure deux ans, à raison de deux soirées par semaine, soit un total de 550 heures. Il faut être bachelier pour y accéder, mais elle part des bases, et aucun prérequis scientifique n'est donc fixé. Elle se double de 40 heures de stage en magasin ou en industrie. Le mieux est d'essayer les deux. La difficulté du métier est de savoir poser les bonnes questions aux clients, tout en faisant preuve de la retenue indispensable. Pour obtenir le diplôme, il faut réussir les examens à la fin de chaque module, faire état d'une prestation de stage et passer l'examen intégré, qui consiste en la préparation de la monographie d'une plante et en sa présentation orale devant des spécialistes, en une mise en situation permettant de s'assurer que l'impétrant saura mettre le client en garde contre d'éventuelles contre-indications et s'en tenir à sa fonction de conseil, et en le dépôt et la présentation par oral d'un projet d'entreprise. Ces projets peuvent être l'ouverture d'une herboristerie mais aussi d'un laboratoire de transformation ou de culture.

L'objectif est de former des herboristes-conseils compétents, responsables et capables de prévenir toute mauvaise utilisation des produits contenant des plantes, et non des thérapeutes. Cela est clairement exposé lors d'une séance d'information préalable à l'inscription, ce qui en décourage toujours quelques-uns ! Les herboristes, à l'instar des pharmaciens, n'ont pas le droit de poser un diagnostic ni de prescrire, mais doivent orienter les clients vers l'utilisation judicieuse des plantes médicinales et des produits qui en contiennent. Ils ne font pas de préparations, c'est-à-dire qu'en dehors d'un laboratoire de transformation dûment déclaré au ministère de la santé, ils ne peuvent pas modifier le conditionnement dans lequel les produits leur sont livrés.

Chaque année, plusieurs dizaines d'herboristes sont diplômés, ce qui garantit le sérieux de la profession, la sécurité des consommateurs et le développement des entreprises du secteur. D'autres structures dispensent des formations en herboristerie, mais celles-ci ne sont ni contrôlées ni homologuées.

Un projet de collaboration entre la Belgique, la France et l'Italie a été lancé : le projet Belfrit. Il a conduit à une adaptation de l'arrêté royal sur les plantes en 2017. Son succès aurait pour effet d'uniformiser les procédures de notification en Europe.

Mme Noémie Zapata, chargée d'études en anthropologie de la santé. – Je précise d'emblée que je ne suis pas espagnole mais que, faute de pouvoir exprimer ma vocation d'herboriste en France, j'avais formé le projet d'exercer ce métier en Espagne. En tous cas, j'y ai mené une enquête ethnographique dans le cadre de mon parcours universitaire en anthropologie il y a onze ans, et je l'ai récemment réactualisée en me rendant en Catalogne. Si l'herboristerie existe bien en Espagne, elle n'y revêt pas les formes que lui confèrent les représentations traditionnelles. Les herboristes tiennent en général un magasin d'alimentation biologique et diététique, où ils proposent des plantes médicinales sèches sous toutes leurs formes. En vingt ans, le métier s'est beaucoup diversifié, comme je l'ai constaté chez Trinidad, qui tient la plus ancienne herboristerie de Barcelone, où il n'existe plus que quelques herboristeries traditionnelles du même type. Ce n'est certes pas par plaisir que les herboristes se consacrent désormais à l'alimentation biologique ; c'est que la vente de plantes médicinales sèches ne paie plus : elle représente moins de 1 % de leur chiffre d'affaires.

Les herboristes sont souvent des petits commerçants, qui, pour l'essentiel, emploient moins de cinq salariés. Moins de la moitié d'entre eux sont installés depuis une dizaine d'années. Il s'agit donc d'une activité commerciale relativement précarisée et peu

viable, car menacée par l'émergence de franchises, d'où la fermeture constatée de certains commerces. Cette activité commerciale ne relève pas de la législation de la santé et du paramédical. L'absence de formation et de qualification obligatoires pose problème et préoccupe grandement les herboristes.

La communauté herboriste regroupe des profils différents. Certains ont reçu un enseignement spécifique et ont une vraie conscience éthique sur la transmission des savoirs. D'autres sont des entrepreneurs de la santé et du bien-être, qui, malgré leurs compétences, n'ont pas forcément le recul nécessaire.

La loi du médicament de 1990 est la législation la plus récente sur le commerce des plantes médicinales. Elle autorise la vente des plantes médicinales sèches ou fraîches, en vrac, sous certaines conditions. Elle interdit de vendre des plantes médicinales présentant un fort risque de toxicité, de pratiquer la vente ambulante, de préparer des formes galéniques, des gélules, de faire des allégations thérapeutiques.

En Espagne, il a fallu attendre 2004 pour que le gouvernement édite la fameuse liste de plantes toxiques interdites à la vente libre. Pendant quatorze ans, ce fut le flou total, favorisant le maintien des pratiques passées. Dans cette liste figurent : les psychotropes et stupéfiants ; les espèces végétales reconnues comme étant la matière première de médicaments, à l'image de la digitale ; les laxatifs drastiques, comme la cascara sagrada ou le nerprun ; les plantes venimeuses ; les plantes présentant un problème de sécurité ; les plantes ayant une classification douteuse, dont la badiane et le séneçon.

La préoccupation centrale de la communauté des herboristes est liée au manque de formation. Si le secteur s'est organisé dès 1977 à Madrid, les nombreuses associations d'herboristes et de diététiciens, car elles vont souvent ensemble, ont du mal à se fédérer compte tenu de l'organisation administrative du pays en dix-sept communautés autonomes.

Dans le paysage des thérapies naturelles, l'Espagne n'est pas un exemple à suivre. Elle ne reconnaît pas l'ostéopathie. Pour la médecine, la pharmacie, les métiers de la diététique et de la nutrition, la formation universitaire est semblable à la France. Il reste possible pour les médecins de se spécialiser dans la phytothérapie, même si le nombre de formations est restreint.

Depuis une dizaine d'années, le scepticisme, voire la peur, à l'égard de l'homéopathie ou de l'acupuncture, a gagné la communauté médicale, poussant de nombreuses universités à arrêter les formations dans ces domaines. L'Ined, l'Institut national d'enseignement à distance, propose des diplômes de niveau bac+5 en phytothérapie, plutôt généralistes. La Catalogne est la plus avancée et propose un master en phytothérapie à distance, sur deux années. Cette formation est accessible à toutes les personnes justifiant d'un diplôme de niveau bac+4 ou bac+5. Depuis 2015, il existe un métier d'artisan herboriste, accessible après examen. Cette petite avancée juridique, assurant une reconnaissance des compétences en matière de préparation de plantes médicinales, a été accueillie avec enthousiasme.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Merci de vos interventions.

Madame Gagnon, êtes-vous effectivement « herbaliste » ?

Mme Caroline Gagnon. – Le terme d’herbaliste n’est pas utilisé au Québec et je n’en connais pas la définition précise. C’est le français Christophe Bernard qui se qualifie comme tel. Il a fait sa formation aux États-Unis, qui ressemble plus à celles que nous dispensons, à savoir entre 1 500 et 2 000 heures d’enseignement.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Je vous ai posé la question, car je suis tombé sur une brochure qui vous définissait comme herbaliste. Outre votre qualité d’herboriste et de présidente de la guilde des herboristes du Québec, vous dirigez l’école FloraMedicina. Le diplôme d’herboriste sanctionne-t-il une formation diplômante ? Le métier est-il reconnu ?

Mme Caroline Gagnon. – Il n’y a pas de reconnaissance du métier, qui n’appartient à aucun ordre professionnel. Nos membres pratiquent l’autogestion, l’autorégulation. Il y a un consensus parmi nous sur ce que doit recouvrir la formation d’herboriste, qui est aussi un conseiller en santé. Nous non plus n’avons pas le droit de poser des diagnostics ni de faire des prescriptions.

Nous consacrons entre une heure et une heure et demie à chacun de nos clients, pour les accompagner dans une démarche thérapeutique. La formation s’appuie sur des enseignements assez poussés en matière de physiologie, de plantes, de pathologies, de diététique, de relationnel. Je le redis, nous ne faisons pas de psychologie.

Notre approche de la pratique clinique, de l’accompagnement, du regard sur l’autre est le fruit d’un héritage mixte, s’inspirant à la fois de l’herboristerie française, de ce qui se fait en Amérique du Nord, ainsi que de la médecine chinoise et de la médecine traditionnelle indienne, l’ayurveda.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Dans les trois pays que vous représentez, quel type de relations y a-t-il entre la profession d’herboriste, reconnue ou non, et la profession de pharmacien ?

Mme Caroline Gagnon – Le métier d’herboriste se pratique surtout en privé. Les professionnels présents en boutiques n’ont pas tous suivi la formation de cinq ans nécessaire. Il arrive que des plantes médicinales soient vendues sous forme de gélules en pharmacies. En tant que thérapeute, je m’efforce le plus possible, dans une démarche collaborative, d’aller parler aux pharmaciens de mes clients : l’objectif est de nous assurer qu’il n’y a pas d’interaction négative avec un traitement médicamenteux.

Mme Dominique Crémer. – En Belgique, cela se passe en bonne concurrence, si je puis dire, tout du moins en bonne intelligence. En général, herboristes et pharmaciens se connaissent. Il n’y pas de problèmes tant que chacun reste à sa place : l’herboriste n’est qu’herboriste.

Pour le moment, la Belgique reconnaît la formation, le diplôme, mais pas la profession, ce qui donne de l’eau au moulin de ses détracteurs. C’est dans la durée que nous montrerons le bien-fondé de notre travail. Déjà, il n’y a plus d’accidents, du fait, notamment, de la réglementation sur les plantes. Qui plus est, les pharmaciens n’ont pas constaté de baisse de leurs ventes. Certains d’entre eux emploient même des herboristes diplômés.

Chez les nutrithérapeutes, tous n’ont pas une formation reconnue, ce qui peut provoquer des tensions avec les diététiciens. Cela vaut pour tous les métiers liés à la santé.

En vingt ans d'expérience, je n'ai jamais eu le moindre problème avec les pharmaciens, bien au contraire. Je n'hésite pas à conseiller à mes clients certains produits vendus uniquement en pharmacies. Et la réciproque est vraie.

Mme Noémie Zapata. – Je rejoins les propos de Dominique Crémer, il n'y a pas de situation de concurrence entre pharmaciens et herboristes. Le consommateur espagnol trouvera plus légitime de se rendre dans une herboristerie plutôt qu'en pharmacie pour s'approvisionner en plantes médicinales. Les tensions se cristallisent davantage avec l'industrie pharmaceutique, très méfiante à l'égard des herboristes.

De ce que j'ai pu observer, les relations restent cordiales, dans la mesure où chacun fait son travail. Certains pharmaciens reconnaissent même la qualité du travail de conseil des herboristes. Tous voient d'un mauvais œil les vendeurs de plantes sur les marchés, qui bravent l'interdit de la vente ambulante. Ce non-respect de l'herboristerie traditionnelle porte atteinte à l'ensemble de la communauté.

M. Guillaume Gontard. – La limite entre prescription et orientation peut être assez floue. Comment arrivez-vous à la gérer au quotidien ? Une personne qui se rend dans une boutique parce qu'elle n'arrive pas à dormir se voit conseiller de prendre une tisane : est-ce de l'orientation ou de la prescription ?

S'agissant des relations avec les pharmaciens et les médecins, notamment en Belgique, où la profession d'herboriste semble plus encadrée, les premiers ont-ils pris l'habitude de prescrire des plantes ou d'orienter vers un herboriste ? En France, ce n'est que très rarement le cas.

En Espagne, y a-t-il une réflexion pour aller vers la reconnaissance du métier d'herboriste, pour changer la réglementation, dans un sens ou dans l'autre ?

Mme Dominique Crémer. – Pour ce qui est de la limite entre la prescription et le conseil, je reprendrai votre exemple de la personne qui a des difficultés à dormir. Pour ma part, je vais d'abord essayer d'en savoir plus, tant il y a pléthore de plantes disponibles, et, la plupart du temps, je conseillerai plusieurs possibilités. La discussion peut se prolonger, parce que, souvent, la personne a besoin de parler et que son insomnie cache autre chose. Cela étant, je me limite à ce que je sais faire.

Nous sommes véritablement davantage dans le cadre du conseil que de la prescription. Je me contente d'insister sur le nécessaire respect de ce qui est indiqué sur les boîtes ou l'emballage. Recommander des dosages plus élevés est ridicule. La personne qui vient nous voir a une demande précise à formuler. Nous avons un rôle d'aiguilleur, mais il nous est interdit de recevoir nos clients dans une pièce à part : tout se passe en boutique, ce qui limite les possibilités de consultation.

Si certains pharmaciens orientent vers des plantes, la demande vient le plus souvent des clients eux-mêmes. Quand le produit n'est pas disponible, il arrive que le professionnel me le commande ou m'adresse la personne concernée. L'objectif tant du médecin que du pharmacien est de répondre à la demande du patient, du client, faute de quoi il risque de le perdre. Personne n'est dupe de ce point de vue.

Mme Noémie Zapata. – La situation est semblable en Espagne. Les herboristes jouent constamment sur le fil de cette limite entre orientation et prescription. Derrière leur

comptoir, ils doivent réguler les savoirs et alerter leurs clients, qui parfois arrivent avec des idées toutes faites, sur la dangerosité de telle ou telle plante. L'art de l'herboriste, qui est aussi un commerçant, est de bien conseiller, quand bien même le conseil n'a aucune incidence sur le projet d'achat du consommateur. De manière officieuse, le rôle de prescripteur de l'herboriste est reconnu, y compris par les médecins et pharmaciens. Cela ne pose, *a priori*, pas trop de problèmes.

À ma connaissance, il n'y a pas de projet de réglementation. Chaque communauté autonome réfléchit à une possible reconnaissance du métier d'herboriste, en tout cas des habiletés requises sur le plan technique pour l'exercer, lesquelles sont liées à la transformation des plantes médicinales. Mais l'objectif n'est pas forcément de reconnaître le commerce herboriste. J'ai cité l'exemple de la Catalogne, qui reconnaît depuis très récemment le métier d'artisan herboriste. Dans d'autres communautés autonomes, la reconnaissance de ces compétences se fait plutôt au niveau de l'artisanat alimentaire, basculant ainsi du côté des producteurs et des cueilleurs de plantes médicinales, métiers auxquels les commerçants herboristes espagnols ne sont pas formés. Cela reste, comme en France, très sectorisé.

S'exprime actuellement un intérêt pour revaloriser ces savoir-faire, dans la volonté de redynamiser le milieu rural. La production de plantes médicinales et aromatiques est un secteur encore peu représenté. Les gros producteurs travaillant à l'échelle industrielle sont plutôt spécialisés dans la monoculture. Les petits producteurs, également cueilleurs, sont minoritaires et proposent d'autres activités, telle que l'hébergement touristique, des ateliers de sensibilisation à la nature, dans le cadre notamment de jardins ethnobotaniques, très à la mode en Espagne. C'est peut-être pour les soutenir qu'un projet de législation verra le jour.

Mme Caroline Gagnon. – En France, les produits de l'herboristerie, à l'instar de la valériane, étant disponibles en vente libre, le consommateur n'a pas à passer par un intervenant médical ou un herboriste pour se les procurer. Dès lors, le rôle de l'herboriste est d'aider le consommateur à bien choisir en fonction de sa situation personnelle. Même l'Organisation mondiale de la santé, l'OMS, le souligne, nombreuses sont les personnes à se dire insatisfaites des médicaments et à chercher une solution de remplacement. Si la valériane, associée au houblon, constitue un traitement efficace contre l'insomnie, mon rôle, en tant qu'herboriste, est de vérifier qu'il est adapté au cas de la personne qui est en face de moi.

Les médecins et les pharmaciens avec qui je travaille ne sont pas formés. Nos métiers sont donc complémentaires. La stratégie de l'OMS pour la médecine traditionnelle pour 2014-2023 donne des balises intéressantes en vue d'aider à la reconnaissance de tous ces savoirs.

M. Joël Labbé, rapporteur. – On met souvent en avant les risques liés à l'usage des plantes qu'il y aurait sur la santé. En tant que professionnelles, pouvez-vous nous dire si des accidents surviennent liés au métier d'herboriste ?

Mme Caroline Gagnon. – Il m'est parfois demandé : « Mais où sont les cadavres ? ». Certains se plaisent en effet à invoquer le grand danger des plantes médicinales. Voilà quelques années, les critiques portaient sur l'inefficacité des plantes médicinales, pas sur leur dangerosité.

L'innocuité des plantes médicinales est indéniable. Même en comparaison de la prise excessive de caféine, les risques sont moindres. Je le répète, le rapport entre les risques et les bénéfices est excellent. Les plantes médicinales sont notamment bénéfiques aux

personnes souffrant du foie ou des reins, aux femmes enceintes, aux bébés. Depuis la nouvelle réglementation en vigueur au Canada et aux États-Unis sur les produits de santé naturels et les plantes médicinales, les cas d'interactions ou de réactions néfastes sont extrêmement rares. Lorsque cela se produit, c'est souvent dû à une consommation abusive de la plante, du point de vue soit quantitatif soit qualitatif, donc à un défaut de conseil. Un tel problème de traçabilité ou de qualité du produit, une bonne législation peut l'encadrer.

Il arrive également qu'une personne abandonne son traitement médicamenteux par volonté de se soigner uniquement de façon naturelle. Or un diabétique qui cesse les injections d'insuline, par exemple, court un grave danger. Les professionnels conscients de ces risques permettent d'éviter les erreurs et de faire les bons choix, en vue de consommer en toute sécurité les plantes médicinales.

Mme Dominique Crémer. – J'abonderai dans le même sens. Avant même le début de la formation, nous précisons d'emblée, dès la première séance d'information, que nous ne formons pas des thérapeutes. Cela permet d'écarter toutes les personnes qui se complaisent dans une attitude par trop militante, criant haro sur le monde médical ou pharmaceutique.

Il m'est arrivé de dire à des personnes qui se présentaient dans mon commerce que je ne pouvais rien pour elles et qu'elles devaient aller voir leur médecin pour se faire prescrire un médicament, car une plante ne suffirait pas à les soigner. Je me souviens d'une femme et de son enfant souffrant de troubles respiratoires et de réactions inflammatoires, à qui j'ai refusé de donner en plus un traitement à base de plantes.

Nous devons pouvoir refuser une vente, poser une limite. Certes, nous faisons du commerce, mais il s'agit de prendre notre métier au sérieux : nous jouons avec la santé des gens. À l'évidence, nul ne peut empêcher les déviations dans les pratiques quotidiennes, mais, comme dans tous les métiers, un diplôme n'est jamais une assurance tous risques.

Nous travaillons à une nouvelle uniformisation de la formation entre la Wallonie et la Flandre, justement pour inciter les autorités publiques à reconnaître notre métier. C'est une question de santé publique. Ne laissons pas les charlatans prospérer, notamment sur internet. Il nous faut être encore plus stricts. D'où l'idée de nous intéresser à ce qui se fait en Allemagne avec les *Heilpraktiker*, totalement intégrés au système de santé publique.

Mme Gagnon le rappelait, la réglementation sur les produits en amont est très importante : les contre-indications sont mentionnées sur les emballages ; c'est une obligation européenne. D'où l'importance d'anticiper, de mettre en garde et de bien conseiller. Par exemple, si une personne qui prend du ginkgo biloba est sur le point de se faire opérer, il importe de lui dire de bien prévenir l'anesthésiste et le chirurgien, car cette plante est susceptible de liquéfier le sang. De même, la prise simultanée d'un psychotrope et de millepertuis ou de ginseng n'est pas toujours conseillée. C'est aussi ce qui permet de garder ces produits en vente libre et accessibles au plus grand nombre.

Mme Noémie Zapata. – Les herboristes espagnols sont eux aussi clairement conscients du risque de toxicité. Mais ce dernier n'est pas plus important que dans le cadre des produits médicamenteux classiques.

Souvent, une personne se rend dans une herboristerie soit avant d'aller consulter un médecin, soit parce qu'elle a fait le tour de la médecine allopathique sans trouver de

réponse. Il est fréquemment recouru à la phytothérapie pour soigner des maladies chroniques et limiter des traitements médicamenteux allopathiques beaucoup plus lourds et aux nombreux effets secondaires.

Je n'ai pas eu connaissance de problématiques de mortalité liée à l'herboristerie. Cette crainte de la toxicité et ce doute sur l'efficacité viennent nourrir le discours contre la reconnaissance des médecines complémentaires, notamment de l'herboristerie. J'évoquais ce mouvement très fort de discrédit actuellement à l'œuvre. Au sein du collège des médecins s'est créé un observatoire pour dénoncer les dérives du charlatanisme. Le ministère de la santé a identifié 139 thérapies douteuses, dont l'acupuncture, l'homéopathie, la médecine anthroposophique, plus aisément reconnues en France. Un collectif a même organisé une mise en scène voilà deux ans autour d'une tentative de suicide aux granules homéopathiques, justement pour dénoncer l'inefficacité prétendue de ces produits.

On ne prend pas les herboristes suffisamment au sérieux, on ne leur donne que trop peu de moyens pour exercer cette activité proche de celle du thérapeute, même si, en Espagne, il n'y aucune volonté des herboristes de se substituer aux médecins. Si vous ajoutez à cela les critiques sur la toxicité, l'herboristerie devient un sujet de crispation politique.

Mme Caroline Gagnon. – L'herboristerie contribue à diminuer la prise de médicaments parce qu'elle est essentiellement préventive.

M. Joël Labbé, rapporteur. –Je vous remercie vivement de vos interventions, qui ont montré combien vous êtes des professionnelles responsables. Madame Gagnon, vous avez insisté sur la recherche d'un consensus au Québec avec le monde médical, sur l'autorégulation. Madame Crémer, la Belgique se distingue par une inventivité remarquable. J'ai vu que, dans le cadre de l'examen que vous organisiez, vous alliez jusqu'à mettre directement les candidats en situation, au travers d'un jeu de rôle.

Aucun des trois pays n'est mieux placé que les autres. La situation n'est pas idéale et il va falloir avancer. Vos expériences nous intéressent donc grandement. Nous avons eu l'occasion d'auditionner des herboristes français, paysans-herboristes ou herboristes de comptoir : ils font preuve, tout autant que vous, d'un vrai sens des responsabilités. Derrière votre discours et le leur, c'est la passion pour ce métier qui s'exprime, la passion de l'humain et de la santé humaine. Vous l'avez dit, il importe de travailler en amont sur la question du bien-être, de la prévention. C'est là que peuvent se trouver les complémentarités entre les différents métiers, entre ceux qui sont liés directement à la thérapie et le métier d'herboriste.

Je vous donne rendez-vous pour une prochaine fois. Lorsque la mission aura rendu ses travaux, nous poursuivrons sans doute la réflexion.

La réunion est close à 19 h 40.

Mercredi 11 juillet 2018

- Présidence de Mme Corinne Imbert, présidente -

La réunion est ouverte à 14 heures.

Audition de Florian Petitjean, président du directoire de Weleda France

Mme Corinne Imbert, présidente. – Notre mission d’information sur le développement de l’herboristerie et des plantes médicinales poursuit ses travaux en accueillant M. Florian Petitjean, président de Weleda France. Le groupe Weleda, implanté en France dans le Haut-Rhin, produit et distribue des préparations pharmaceutiques à base de plantes et des produits cosmétiques dits « naturels et bio ». Vous allez donc nous apporter un éclairage complémentaire sur les sujets qui intéressent notre mission.

M. Florian Petitjean, président du directoire de Weleda France. – Je suis président de Weleda France depuis le début de cette année, avant j’en étais le directeur général. Auparavant j’ai eu un long parcours dans le domaine des médecines naturelles, des médecines douces, des thérapeutiques complémentaires. Je n’aime aucun de ces termes, sources de confusion, même si je préfère le terme de thérapeutiques complémentaires. Qu’est-ce en effet que la médecine naturelle ? La médecine douce n’est pas toujours douce... J’ai vingt ans d’expérience dans ce domaine : j’ai commencé dans l’homéopathie au sein du laboratoire Lahning Labs, puis j’ai travaillé chez Dolisos Labs, puis chez Pierre Fabre, comme directeur général de Naturactive, et enfin j’ai rejoint le laboratoire Weleda, comme pharmacien responsable et président du directoire. C’est mon métier mais c’est aussi ma passion.

J’ai préparé un tableau qui répertorie, d’un côté, les produits à base de plantes qui sont commercialisés et, de l’autre, les différents statuts existants, afin d’illustrer la complexité de la réglementation. Parmi les produits, on trouve les plantes en vrac, les tisanes (on en compte à peu près 6 000 et elles sont assimilées à la même famille de produits), les poudres de plantes, les extraits de plantes, les huiles essentielles, pures, en mélange, ou en hydrolat, les teintures mères ou les produits apparentés, comme les dilutions utilisées en homéopathie ou les macérats glycélinés, utilisés notamment en gemmothérapie et enfin une série d’autres produits, comme les élixirs de fleurs, qui sont souvent dans un *no man’s land* réglementaire. Si l’on considère les statuts, on a les médicaments, les compléments alimentaires, les aliments, qui peuvent avoir des allégations santé dans certains cas, les dispositifs médicaux, les biocides, l’homéopathie, les préparations magistrales, qui sont des médicaments, les préparations officinales, qui sont également des médicaments, les produits cosmétiques et toute une série de statuts ou de pseudo-statuts qui sont parfois utilisés pour des questions d’opportunité ou en raison du vide réglementaire.

Le panorama est donc assez complexe. Ainsi, une huile essentielle pourra être utilisée sous différents statuts : comme médicament, complément alimentaire, aliment, dans la mesure où elle contient des condiments, comme dispositif médical, biocide, cosmétique, préparation magistrale, voire comme préparation officinale – statut qui existe plus sur le papier que dans la réalité, parce qu’il repose sur un formulaire national ancien qui n’a pas été réactualisé alors que ce cadre offre de réelles perspectives. L’articulation entre les statuts et les familles de produits laisse souvent perplexe et les acteurs se perdent. Finalement les choix sont souvent liés à la volonté d’aller vite sur le marché et dépendent des coûts : obtenir le

statut de médicament coûte beaucoup plus cher que de lancer un complément alimentaire. La partie réglementaire est devenue un enjeu stratégique pour les entreprises, car le choix sera déterminant pour le cycle de vie du produit.

Le principal marché est celui des compléments alimentaires, avec à peu près 1,8 milliard d'euros de chiffre d'affaires (CA) en France, un taux de croissance de l'ordre de 5 % par an, mais les compléments alimentaires à base de plantes ont une croissance de plus de 10 %, ce qui montre l'intérêt des consommateurs dès qu'un produit contient une plante. Le deuxième marché est l'homéopathie, qui n'utilise pas que des plantes, avec un chiffre d'affaires de 600 millions d'euros, une croissance annuelle de 2% ; c'est un marché très dépendant du climat et des effets saisonniers. Ensuite, la cosmétique naturelle représente un CA de 450 millions d'euros, avec un taux de croissance de plus de 8 % chaque année, en accélération, en raison des différents scandales sanitaires qui ont éclaté ces dernières années et des nombreux reportages dans les médias sur des produits présentés comme toxiques et qui effraient un petit peu la population. Tout cela concourt à créer un environnement propice au produit considéré comme naturel, ou entretient l'idée, contre laquelle je milite souvent, que tout ce qui est naturel est sans danger. Certes, la iatrogénie est faible avec les produits à base de plantes. Cependant les mésusages sont fréquents parce que ces produits peuvent être vendus dans de nombreux circuits : on en trouve dans les magasins bio, pionniers dans ce domaine, surtout lorsqu'il s'agit de produits biologiques, dans les parapharmacies, et dans les pharmacies, qui restent le circuit de distribution le plus important, avec un peu plus de 50 % des ventes, grâce à leur maillage territorial et parce que les consommateurs ont un besoin de réassurance, de proximité. Les ventes sur Internet augmentent aussi de façon très significative mais restent encore assez marginales, se montant à quelques centaines de millions d'euros si l'on regroupe l'ensemble des types de produits.

Le marché qui s'est le plus développé, ces dernières années, est celui des huiles essentielles, avec des taux de croissance de plus de 10 % chaque année : on en trouve aussi bien en pharmacie, que dans les magasins bio, de bien-être, sur Internet, chez Nature et Découvertes comme chez le boulanger du coin... Cela pose la question de l'encadrement et de la maîtrise ce circuit.

Le laboratoire Weleda dont la maison mère est en Suisse, est considéré comme le pionnier des cosmétiques biologiques et des médicaments conçus avec des produits d'origine biologique. Le laboratoire a un chiffre d'affaires de 400 millions d'euros dans le monde, dont près de 100 millions en France, première filiale du groupe. 60 % de notre activité provient de la cosmétique naturelle et biologique, le reste provient de la phytothérapie et d'une manière générale, des produits pharmaceutiques à base d'actifs naturels. On est installé en France depuis 1924, dans le Haut-Rhin, à Huningue.

J'ai rejoint ce secteur il y a vingt ans, à la fin de mes études, ce qui n'était pas un choix évident à l'époque. Pendant les premières années de ma carrière, on me regardait souvent avec un petit sourire en coin quand j'expliquais pourquoi je travaillais dans ce domaine. Aujourd'hui, c'est plutôt tendance. La notion de naturalité éveille beaucoup d'intérêts aussi bien de la part des professionnels de santé, que de la part des patients et des consommateurs.

Les intervenants sur ce marché sont très divers. Tout d'abord, il y a les médecins. Peu se qualifient de phytothérapeutes. La plupart des médecins qui s'intéressent aux plantes sont les médecins homéopathes, ils sont entre 4000 et 5000 en France. Ils s'intéressent à une approche globale de la santé, intégrant la prévention. Ils ont recours à l'homéopathie, à des

produits à base de plantes, à des produits naturels, très souvent en complément des médicaments classiques. On trouve aussi des nutritionnistes ou des micro-nutritionnistes, qui combinent les plantes, les vitamines, les minéraux ou les oligo-éléments dans une approche globale visant à guérir ou à prévenir certains déséquilibres. Finalement le nombre de médecins spécialistes est assez limité, au regard des 200 000 médecins installés en France.

À la différence des médecins, les pharmaciens ont une formation qui est assez centrée sur la chimie des plantes, la pharmacognosie, la botanique, la phytochimie, et bien sûr la santé, la physiologie, etc. En sortant de leurs études, ils ont donc des bases solides pour pouvoir faire du conseil sur les plantes. Toutefois, avec le temps, cette compétence a tendance un petit peu à s'éroder parce qu'ils font beaucoup d'autres choses. Cela a laissé le champ à d'autres professionnels paramédicaux, que je ne sais pas comment qualifier car ils ne sont pas toujours reconnus : naturopathes, herboristes, qui se spécialisent dans ce domaine et deviennent de vrais experts dans la connaissance des plantes, depuis leur culture jusqu'aux conditions d'utilisation ou aux indications appropriées, même si le mot est réservé aux médicaments. Toutefois ils n'ont pas, malheureusement, cette connaissance de la santé, à laquelle il faut être très attentif parce que les plantes ne sont pas sans danger. Il existe en effet des contre-indications, des risques en cas d'interactions entre produits. Pour garantir la sécurité du consommateur, il importe autant de vendre des produits de qualité que de savoir conseiller les patients en parfaite connaissance de cause.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Merci. J'aurai quelques questions. Quelles actions mettez-vous en place, en liaison avec les producteurs, pour préserver la ressource naturelle ?

Quelle est la contribution d'une entreprise comme la vôtre à la recherche sur les plantes et leurs effets sur la santé ?

Quels principaux aménagements des réglementations nationales ou européennes sur les produits à base de plantes préconisez-vous ?

Que pensez-vous des propositions visant à créer ou recréer un ou plusieurs métiers d'herboriste, permettant aux usagers de disposer d'un conseil avisé par un professionnel formé, même non pharmacien ?

M. Florian Petitjean. – Nous cultivons nos propres plantes. Nous possédons un jardin médicinal en France et un en Allemagne, pour une surface cumulée de 25 hectares. Ces terres sont cultivées en agriculture biodynamique. Nous avons aussi recours à des fournisseurs, notamment pour des plantes qui ne peuvent pas être cultivées en Europe, ou qui ne peuvent pas être cultivées, car elles doivent être cueillies dans leur milieu naturel, comme l'arnica, pour lequel nous avons passé une convention avec le département des Vosges pour une récolte raisonnée. Nous avons reçu la certification Union for Ethical BioTrade (UEBT), qui reconnaît des pratiques économiques respectueuses des ressources naturelles dans le cadre de pratiques équitables avec les producteurs.

Mme Patricia Schillinger. – Ces territoires en Alsace sont contrôlés par les brigades vertes, qui veillent au respect des pratiques et des contingents.

M. Florian Petitjean. – C'est très réglementé en effet. C'est aussi conforme à notre philosophie. Dès que les plantes sont récoltées, elles sont traitées à l'état frais, triées, mises à macérer, etc. Nous avons aussi des partenariats pour protéger la biodiversité, comme

avec la petite Camargue alsacienne. Au niveau mondial, nous travaillons avec des fournisseurs qui ont aussi le label UEBT.

La recherche commence par l'agronomie. Nous avons nos ingénieurs agronomes, nos jardiniers. Nous cherchons à maîtriser la culture des plantes protégées, ce qui contribue à préserver l'environnement, mais ce n'est pas toujours simple ou possible. La recherche vise aussi à valoriser les plantes. Il ne s'agit pas comme dans la pharmacie traditionnelle d'isoler une molécule pour fabriquer un médicament mais de comprendre comment fonctionnent les extraits de plantes. Nous travaillons sur la sécurité, avec des toxicologues. Ensuite vient le stade des études précliniques pour identifier les interactions, apprécier les conditions de sécurité, vérifier l'efficacité. En cosmétique nous n'avons pas le droit de faire des tests sur des animaux. Enfin vient le stade des études cliniques. Vu l'organisation de notre groupe, cette phase n'est pas réalisée en France. Elle est gérée par les professionnels médicaux qui travaillent sur la valorisation clinique des produits. Notre investissement en recherche n'est pas comparable à celui de la pharmacie traditionnelle de synthèse pour des raisons économiques, parce que les plantes ne sont pas brevetables. Il n'y a pas non plus de blockbusters dans le domaine des plantes. Notre chiffre d'affaires repose sur des centaines de produits.

J'en viens à la réglementation. Pour les plantes, le processus de vérification des allégations santé au niveau européen a commencé il y a de nombreuses années, on ne sait pas quand il finira. Reconnaître les usages traditionnels des plantes marquerait la fin d'une insécurité réglementaire et économique pour les acteurs.

S'agissant des médicaments, il conviendrait peut-être aussi de simplifier les procédures même simplifiées d'autorisation de mise sur le marché (AMM), qui sont longues et coûteuses, et sont, dans les faits, contournées par les acteurs économiques dans la mesure où il est possible de lancer plus simplement des compléments alimentaires. Si certaines allégations santé déposées il y a longtemps sont parfois un peu fantaisistes, souvent l'usage traditionnel, connu de tous n'est pas reconnu. Les huiles essentielles sont utilisées dans de vieux médicaments mais je ne connais pas de médicament lancé récemment qui en contienne : nul n'a intérêt à investir des centaines de milliers d'euros pour obtenir une AMM avec une allégation restrictive, alors qu'il est possible de lancer un complément alimentaire. Au final, des huiles essentielles vendues comme compléments alimentaires sont en fait des cosmétiques par destination, utilisées en mélange avec une huile végétale. Elles peuvent aussi être utilisées en diffusion. Or, si le produit est vendu sous forme de complément alimentaire, il est censé être utilisé comme tel et le fabricant ne peut pas avertir le patient sur les indications ou les contre-indications liées à d'autres usages : par exemple, la cannelle vendue comme condiment, peut aussi être vaporisée mais elle est très irritante pour les voies respiratoires. De même il n'est pas possible, si on vend une huile essentielle à base d'agrumes comme complément alimentaire, d'indiquer sur l'emballage qu'il ne faut pas l'utiliser sur la peau en s'exposant au soleil alors que chacun sait que les agrumes sont photo-sensibilisants. Ainsi, les catégories réglementaires ne tiennent pas toujours compte de la réalité des besoins et des usages et empêchent de faire figurer des mises en garde sur des produits susceptibles d'être utilisés de différentes façons. Les huiles essentielles, en dépit de leurs vertus, peuvent être toxiques en cas de mésusage. Il est dommage de ne pas pouvoir mieux informer le consommateur. Les laboratoires se sont réunis d'ailleurs au sein d'un consortium pour avancer sur ce sujet en lien avec les autorités de santé.

Je suis aussi vice-président du syndicat national de la préparation pharmaceutique (SN2P) qui regroupe les quelques centaines de pharmaciens qui font encore des préparations

magistrales – produits réalisés à façon, sur prescription, avec des autorisations des agences régionales de santé (ARS) –, ou des préparations officinales, cœur du métier de pharmacien. Cette dernière pratique a quasiment disparu car le formulaire national est inadapté. Les procédures sont désormais fiables. Pourtant, le pharmacien, qui est un professionnel de santé, n'a pas le droit de fabriquer à la demande de son client un mélange d'huiles essentielles, alors qu'il a tout l'outillage pour le faire et alors que le consommateur peut en trouver dans tous les magasins de bien-être ou sur internet... Il peut juste fabriquer un mélange de plantes en vrac en respectant des monographies fixées.

Je ne suis pas un expert de la réglementation européenne, je ne peux que souhaiter que les procédures soient plus rapides, car le facteur temps est essentiel.

Faut-il créer un diplôme d'herboristerie ? Je crois qu'il faudrait d'abord sensibiliser les médecins, lors de leur formation initiale, à l'usage des plantes, aux bienfaits qu'elles peuvent apporter au quotidien, pour leur permettre de conseiller leurs patients et les mettre en garde sur les risques potentiels, en cas de multi-usages notamment. Beaucoup de patients, en effet, sont polymédiqués. Le millepertuis, par exemple, n'est pas indiqué pour une femme qui prend la pilule. Les pharmaciens ont des bases solides. Ceux qui le souhaitent peuvent suivre un diplôme universitaire.

Aujourd'hui, beaucoup de gens pratiquent le conseil sur les huiles essentielles et les plantes. C'est une réalité. Il faut fixer un cadre pour encadrer, non bloquer. Cela peut passer par la formation ou par la création d'un diplôme d'herboriste. Il ne faudrait cependant pas empêcher les pharmaciens de revendiquer leur statut car ils sont herboristes. En revanche on pourrait ouvrir cette compétence à d'autres professions paramédicales. Dans tous les cas, la sécurité du consommateur doit nous guider. Beaucoup de gens connaissent bien les plantes, mais ils ne connaissent pas forcément les médicaments, les interactions, ne sont pas compétents en santé, ne sont pas en lien avec les médecins. Il ne faut pas courir le risque d'entraîner une perte de chance pour les patients. Le conseil en matière de bien-être, de prévention, de gestion du capital santé est une chose, mais dès que l'on commence à entrer dans le champ de la maladie, c'est le médecin et le pharmacien qui sont compétents. Il faut trouver un équilibre. La formation devrait s'articuler autour des aspects réglementaires, du droit de la santé, de la botanique, de la pharmacognosie, de la physiologie, de la chimie, de la biologie, de la pharmacologie, etc. En fait cela ressemble beaucoup aux études de pharmacie ! Mais on pourrait imaginer que d'autres professionnels bien formés puissent intervenir.

Mme Marie-Pierre Monier. – Vous avez souligné votre souhait de maîtriser toute la filière depuis la culture et la production. Produisez-vous votre propre lavande ?

Les cosmétiques bio sont-ils bio à 100 % ? Vendez-vous tous vos produits en pharmacie ?

M. Florian Petitjean. – S'agissant du bio, cela dépend des cas et des certifications. Il est possible de prétendre à la certification bio si 90 % du produit est d'origine biologique mais on peut avoir le droit d'incorporer des produits qui ne le sont pas, car malheureusement on ne peut pas tout produire en bio, à commencer par l'eau... Nos produits pharmaceutiques sont vendus exclusivement en pharmacie mais nous travaillons aussi avec les magasins bios et les parapharmacies.

Quant à la production, nous ne pouvons malheureusement pas cultiver de lavande en Alsace... Nous travaillons donc avec des producteurs.

M. Daniel Laurent. – Avec un chiffre d'affaires de 400 millions d'euros, quel est votre taux de croissance ? Je présume que vous achetez certaines de vos matières premières ailleurs en Europe, ou en Asie. Avez-vous des garanties de qualité ?

M. Florian Petitjean. – Nos relations avec nos fournisseurs sont contractuelles à 90 %, et encadrées par un cahier des charges. Nous sommes extrêmement vigilants. Nous avons nos propres auditeurs, mais la certification bio – il en existe plusieurs – est le fait d'auditeurs externes et indépendants. Weleda fait du bio depuis près d'un siècle ; nous avons été pionniers dans ce domaine, et cela fait partie de notre ADN. La qualité des produits n'est pas négociable.

M. Daniel Laurent. – Recherchez-vous des producteurs ?

M. Florian Petitjean. – Pas en France, où nous avons nos propres jardins. Pour le reste, les filières d'approvisionnement sont centralisées par la maison mère.

Notre chiffre d'affaires en France croît de 3 à 5 % par an, principalement grâce à la part cosmétique de notre activité, où la croissance est de l'ordre de 10 %. Cela implique de trouver des matières premières en conséquence. La part de notre activité liée à la pharmacie se développe moins vite, en partie pour des raisons réglementaires.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ. – Le marché mondial des cosmétiques, huiles essentielles et compléments alimentaires est-il très concentré autour de grands laboratoires, qui organisent et contrôlent la chaîne complète de production et de distribution, ou voit-on éclore des acteurs indépendants ?

M. Florian Petitjean. – Le marché est encore assez éclaté. 400 millions d'euros de chiffre d'affaires, c'est peu pour le leader mondial de la cosmétique biologique que nous sommes. L'association professionnelle française des laboratoires de cosmétique biologique compte pas moins de 400 adhérents. Pour les producteurs émergents, il est difficile de se maintenir car le niveau d'exigence réglementaire est très élevé. Il y a peu d'acteurs mondiaux, mais un mouvement de concentration a commencé. Des fonds d'investissement commencent à s'y intéresser.

Mme Patricia Schillinger. – Il existe beaucoup de traitements naturels pour les malades du cancer. La clinique anthroposophique d'Arlesheim, en Suisse, propose des thérapies de ce type. Certains produits sont également de plus en plus utilisés en pédiatrie par les hôpitaux. Faut-il des autorisations spéciales pour ces traitements ?

M. Florian Petitjean. – C'est une question complexe. Depuis quelques années, les produits naturels font leur arrivée à l'hôpital. Un patient sur deux souffrant de maladie chronique ou grave, comme le cancer, déclare avoir recours à ces produits, non en tant que médecine alternative mais en tant que complément : j'insiste sur ce point. Or, ils font face à une méconnaissance des médecins et à une forme de déni de cette réalité. On laisse pour ainsi dire les patients dans la nature, qui peuvent alors s'orienter vers des charlatans, avec des risques de perte de chance.

Introduire ces produits dans les cliniques présente un véritable intérêt pour la qualité de vie du patient. On trouve de plus en plus d'huiles essentielles, qui ont des vertus tranquillisantes reconnues. Quant aux médicaments, ils sont soumis à l'autorisation de mise sur le marché.

La France reste conservatrice dans ce domaine, alors que l'on trouve des cliniques et des hôpitaux dits intégratifs de très bon niveau en Allemagne, comme en Chine, en Inde ou aux États-Unis. On y pratique tous types de soins classiques, mais aussi l'homéopathie, les médecines anthroposophiques, l'aromathérapie, la médecine ayurvédique. En Allemagne, les médecins sont formés à ces pratiques dès la faculté et se familiarisent ainsi avec les deux approches, classique et naturelle. En complément de la thérapeutique du médicament, on y prend en compte l'environnement, l'aspect psychosocial.

Il est difficile de démontrer l'efficacité des médicaments relevant de ces thérapies, et cela coûte très cher. Les produits peuvent être utilisés sous forme de préparation magistrale, jusqu'à ce qu'ils ne soient plus autorisés... Mais dans ce cas, les patients trouvent toujours un moyen de s'approvisionner autrement que par les filières classiques, sécurisées. C'est le principal danger.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Vous avez évoqué la toxicité potentielle des huiles essentielles et le fait que la commercialisation en tant que complément alimentaire offre davantage de souplesse qu'une mise sur le marché en tant que médicament. Ne faudrait-il pas, dans ce cas, mettre en place une forme d'autorisation de mise sur le marché, même allégée, pour ces compléments ? Que pensez-vous par ailleurs de la reconnaissance de la pharmacopée traditionnelle outre-mer ?

M. Florian Petitjean. – La mise sur le marché des compléments alimentaires nécessite déjà la constitution d'un dossier très complet. Le rehaussement systématique du niveau d'exigence n'est pas, à mes yeux, la solution. L'approvisionnement est assuré auprès de grossistes capables de garantir la traçabilité. Des contrôles sont réalisés sur les produits finis. L'environnement est sérieux.

L'outre-mer a longtemps été un sujet d'intérêt au sein de Pierre Fabre. De manière générale, j'estime que la reconnaissance des traditions est essentielle.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Merci de votre exposé et de vos réponses très complètes.

Audition conjointe du Dr Carine Wolf-Thal, présidente du Conseil national de l'Ordre des pharmaciens, et du Dr Jean-Marcel Mourgues, président de la section Santé publique et démographie médicale du Conseil national de l'Ordre des médecins

Mme Corinne Imbert, présidente. – Notre mission d'information accueille à présent le docteur Carine Wolf-Thal, présidente du Conseil national de l'ordre des pharmaciens, accompagnée de M. Alain Delgutte, président du Conseil central des pharmaciens titulaires d'officine et de Mme Caroline Lhopiteau, directrice générale ; et le docteur Jean-Marcel Mourgues, président de la section santé publique et démographie médicale du Conseil national de l'ordre des médecins, accompagné de Mme Cécile Bissonnier, juriste responsable de la section santé publique et démographie médicale.

Je vous remercie d'avoir accepté cette audition conjointe, qui apporte l'éclairage de deux professions médicales sur les sujets de l'herboristerie et des plantes médicinales qui intéressent notre mission.

Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et d'une retransmission en direct sur notre site Internet. Elle a été ouverte à la presse ainsi qu'au public.

Dr Carine Wolf-Thal, présidente du Conseil national de l'ordre des pharmaciens. – Mon propos portera sur la complexité et le danger lié à l'utilisation des plantes, ainsi que sur ma conviction que les médecins et pharmaciens sont le mieux à même de répondre à la demande sociétale.

Les pharmaciens sont des promoteurs de la phytothérapie ; le soin par les plantes est à l'origine même de la pharmacie, puisque 70 % de notre pharmacopée est issue du monde végétal. La réglementation vise d'abord à protéger le patient en évitant tout risque pour la santé publique.

Il y a bien une attente sociétale forte de produits naturels doux, sans effets indésirables, efficaces, utilisés surtout en traitement préventif ou contre les petits maux du quotidien. 45 % des Français disaient en 2011 avoir recours à la phytothérapie, 65 % lui faisaient confiance ; mais elle recouvre des produits aux statuts très divers, à vocation médicale, mais aussi alimentaire ou de bien-être.

Or, il existe une confusion sur le statut de ces produits. Soins par les plantes ne veut pas dire soins sans danger : 5 à 10 % des intoxications traitées aux urgences ou dans les centres antipoison sont ainsi liées à l'ingestion de plantes comme l'aconit, l'if, la belladone ou le datura.

Le pharmacien est le plus à même de répondre aux exigences de sécurité liées à leur utilisation, il possède la connaissance des plantes médicinales et de leurs dérivés, qui requièrent une technicité importante. Certaines plantes ou huiles essentielles peuvent être irritantes, neurotoxiques, photo-sensibilisantes ou caustiques. Il y a aussi des contre-indications pour les femmes enceintes ou allaitantes, les enfants, les sujets épileptiques ou allergiques.

Les plantes peuvent aussi modifier l'activité de certains médicaments. Ainsi le millepertuis, antidépresseur léger, est aussi un puissant inducteur enzymatique qui diminue l'efficacité de certains contraceptifs hormonaux et traitements immunosuppresseurs. Les patients cancéreux ont souvent recours aux plantes médicinales, principalement pour diminuer les effets des traitements mais aussi, parfois, pour se guérir. Or des interactions gravissimes entre thérapies anticancéreuses orales et phytothérapie ont été mises en évidence.

Second risque, le détournement des pratiques par des acteurs prétendant poser un diagnostic ou soigner des pathologies lourdes par la phytothérapie. Les prescriptions illégales de mélanges de plantes ou d'huiles essentielles, notamment par des naturopathes ou des guérisseurs, sont régulièrement constatées en officine. L'ordre des pharmaciens se porte parfois partie civile contre les personnes qui exercent illégalement la pharmacie.

Le pharmacien est un professionnel de santé dont la formation est fondée sur la connaissance scientifique ; il connaît aussi la réglementation s'appliquant à ces différents produits. Il a reçu 30 heures d'enseignement de pharmacognosie ; le stage de sixième année lui apprend à reconnaître les plantes. Quatorze facultés de pharmacie proposent, en formation continue, trois diplômes universitaires et diplômes interuniversitaires consacrés aux plantes. Le droit pharmaceutique est aussi enseigné.

Deuxième avantage, la pharmacie d'officine est en mesure de répondre aux attentes sociétales à travers son maillage territorial et d'assurer un accès pour tous aux plantes médicinales en toute sécurité.

Troisième point, elle est un rempart contre la falsification, par la mise en place de circuits d'approvisionnement étanches auprès d'établissements pharmaceutiques autorisés. Les pharmacies sont contrôlées par les autorités de tutelle, et, acteurs de santé publique, soumises à un code de déontologie destiné à protéger l'intérêt du public.

Enfin, le pharmacien a à sa disposition l'ensemble de l'arsenal thérapeutique. Son cursus comporte des enseignements de physiopathologie et de pharmacologie ; il est ainsi en mesure d'évaluer les interactions entre allopathie et phytothérapie susceptibles d'engendrer des pertes de chances. Lors de l'acte de dispensation, tout pharmacien procède à l'analyse de la demande ; il consulte le dossier pharmaceutique du patient contenant les médicaments dispensés au cours des quatre derniers mois. Il a le devoir de refuser la délivrance d'un produit lorsque la santé du patient l'exige.

Il n'est pas certain que les circuits basés sur la seule vente des plantes répondent aux mêmes exigences déontologiques. Il existe un recensement des interactions médicamenteuses dans le RCP (résumé des caractéristiques du produit) de chaque spécialité, qui n'a pas d'équivalent en phytothérapie. Seule la connaissance du pharmacien lui permet, à ce jour, de discerner les interactions. En région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, cinq établissements hospitaliers ont bâti un outil de détection des risques liés à la consommation de plantes par les patients cancéreux.

Le pharmacien peut aussi orienter le patient dans le système de soins, le diriger vers un autre professionnel de santé lorsque la situation l'exige.

Les pharmaciens intègrent et comprennent la demande sociétale ; avec les médecins, ils sont les seuls professionnels de santé incontournables pour y répondre, sans risque de perte de chances pour le patient. Il en va de la sécurité de la prise en charge et de la santé publique.

Dr Jean-Marcel Mourgues, président de la section Santé publique et démographie médicale du Conseil national de l'ordre des médecins. – Je suis tout à fait en accord avec le propos de ma collègue. L'herboristerie provoque souvent l'embarras chez les médecins. La prescription de plantes médicinales renvoie à la phytothérapie qui est le plus souvent, selon l'OMS, une médecine non conventionnelle faute d'études cliniques spécifiques en prouvant l'efficacité. Il y a cependant un attrait manifeste pour une médecine dite naturelle, liée en partie aux scandales récents causés par certains médicaments.

Certains sites internet surfent sur la vague du naturel et du bio, mais aussi sur la défiance de la population vis-à-vis du médecin. Il est toutefois difficile d'évaluer rigoureusement et scientifiquement ces attentes, sur un plan qualitatif et quantitatif. L'information fait aussi défaut sur les dangers liés à l'utilisation des huiles essentielles ou des plantes médicinales, par voie orale, inhalée ou cutanée.

La phytothérapie est très peu enseignée en formation initiale. Il existe quelques diplômes universitaires ouverts aux médecins et aux pharmaciens, mais ils ne donnent pas droit au titre pour les médecins, sur les plaques comme sur les ordonnances. Les interactions

médicamenteuses restent peu documentées alors que nous sommes confrontés à l'automédication, dont le patient n'informe pas toujours le médecin.

Ce manque d'information est lié au manque de connaissance de la phytothérapie par les médecins. La loi du 11 septembre 1941 a réservé la pratique de l'herboristerie aux seules personnes qui en étaient encore diplômées. Le nombre de médecins possédant un diplôme spécialisé en phytothérapie n'est pas connu.

Pour autant, l'Ordre reçoit de nombreux signalements de thérapeutes auto-qualifiés, mais peu d'un exercice déviant de médecins. Le Conseil national de l'ordre des médecins (CNOM) travaille aussi régulièrement avec la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (Miviludes).

La prolifération de sites internet vendant des produits onéreux, sans contrôle possible et en profitant de la vulnérabilité des malades, est inquiétante. L'Ordre a récemment participé à un groupe de réflexion sur les faux médicaments produits à l'étranger. La production de plantes médicinales inspire des inquiétudes analogues.

Le CNOM saisit parfois la DGCCRF si les allégations sur les effets de ces produits paraissent trompeuses et dangereuses pour la santé. Seule la DGCCRF est compétente sur les compléments alimentaires. Il serait plus logique que les dossiers passent par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), puisqu'il s'agit de produits qui agissent sur la santé. Cela garantirait la qualité et la traçabilité du produit à travers la mise en place d'un système de pharmacovigilance.

À notre époque, la sécurité du médicament et des plantes médicinales est une préoccupation importante de nos concitoyens, des agences d'État et des ordres de professionnels de santé.

Le CNOM n'est pas favorable à la reconnaissance des herboristes en tant que professionnels de santé, alors que les pharmaciens possèdent les compétences nécessaires. Ce serait permettre un exercice très tubulaire, où le discernement nécessaire à la prise en charge thérapeutique globale, sans perte de chances, ferait défaut.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Je vous remercie pour la clarté de vos conclusions. Nous auditionnons tous les acteurs de ces filières ; hier, nous avons entendu des représentantes des herboristes belges et québécois qui écartent toute notion de concurrence entre herboristerie et médecine traditionnelle. Elles se déclarent prêtes à lutter contre le charlatanisme car les malades se tourneront vers la phytothérapie quoi qu'il arrive, parfois auprès de thérapeutes autoproclamés. Les professionnels de l'herboristerie demandent donc des formations diplômantes et très encadrantes. Laissant le diagnostic et le traitement aux médecins et pharmaciens, ils se placent du côté de la prévention et du bien-être, en insistant sur les complémentarités. Que pensez-vous de ces propos ?

Quelle est votre position sur la notion d'usage traditionnel des plantes, et notamment les savoir-faire des outre-mer ?

Faut-il élargir les prérogatives des pharmaciens relatives aux préparations à base de plantes, par exemple pour fabriquer des mélanges d'huiles essentielles ? Enfin, ces préparations sont-elles suffisamment connues des médecins prescripteurs ?

Mme Carine Wolf-Thal. – Il faut bien distinguer allégations de santé et allégations thérapeutiques. Nous parlons, pour notre part, d'allégations thérapeutiques, pour ce qui concerne non seulement le préventif, mais aussi et surtout le curatif. Nous sommes là dans le domaine du médicament, donc de la compétence du pharmacien et du médecin.

Il existe effectivement 148 plantes que les herboristes ont le droit de vendre. Il n'y a pas de débat possible : le fait de prétendre que telle ou telle plante facilite le transit ou favorise le tonus relève des allégations de santé, pas des allégations thérapeutiques. Tant que cette distinction est respectée, il n'y a pas de problème, il s'agit de produits complémentaires.

M. Alain Delgutte. – Je ne connais pas le dispositif en vigueur en Belgique et au Canada s'agissant de la mise à disposition des plantes et de la diffusion des produits phytothérapeutiques au sein des officines. En France, on compte plus de 21 000 officines, réparties sur tout le territoire ; 55 000 pharmaciens y travaillent. Carine Wolf-Thal l'a évoqué, ces derniers, de par leur formation universitaire, ont une parfaite connaissance de la phytothérapie. L'ANSM, a publié le *Thesaurus des interactions médicamenteuses*. L'université de Grenoble a mis au point une autre base de données, dénommée Hedrine, pour *Herb Drug Interaction Database*, et intégrée à la base Thériaque, librement accessible en ligne, qui révèle l'ensemble des interactions médicamenteuses.

Mme Carine Wolf-Thal. – L'usage traditionnel des plantes est reconnu, notamment par le biais d'autorisations de mise sur le marché (AMM) allégées.

M. Alain Delgutte. – L'usage traditionnel relève d'un usage médical d'au moins trente ans en France et d'au moins quinze ans dans l'Union européenne. Cette notion avait été instaurée en vue de simplifier, sur le plan réglementaire, l'obtention par les laboratoires des AMM. Elle ne doit pas aller à l'encontre de la littérature scientifique à notre disposition. Nous préférons donc raisonner plutôt en termes de dangerosité pour les personnes que de nous référer à la notion d'usage traditionnel.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Vous n'avez répondu que sur la partie « médicaments ». Or les usages traditionnels de plantes sont parfois millénaires. Au fil du temps, les connaissances se sont améliorées, elles ont été transmises, avec bonheur souvent. C'est pourquoi je souhaiterais connaître votre point de vue sur la reconnaissance de ces usages traditionnels des plantes médicinales.

M. Alain Delgutte. – La connaissance scientifique évolue au fil du temps. Le millepertuis, par exemple, est une plante qui, comme antidépresseur, a des vertus avérées. Or on s'est aperçu que c'était un puissant inducteur enzymatique, interagissant avec d'autres médicaments utilisés notamment pour éviter le rejet des greffes ou en tant que contraceptif oral. Si la notion d'usage traditionnel des plantes est reconnue, il importe de prendre en compte l'ensemble de la littérature disponible et des avancées de la science. Je citerai ainsi le dispositif national de nutrivigilance élaboré par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement, de l'environnement et du travail (Anses) dans lequel figurent les interactions possibles avec certains compléments alimentaires. J'espère avoir ainsi répondu à votre question.

Vous nous avez également demandé s'il fallait élargir les prérogatives des pharmaciens en matière de préparation officinale à base de plantes, évoquant notamment les huiles essentielles. À l'évidence, il conviendrait d'élargir le champ de compétences des pharmaciens pour mieux répondre à l'accroissement de la demande, que j'observe moi aussi

en tant que pharmacien officinal. Nous pouvons préparer des mélanges de plantes dès lors qu'ils figurent dans la monographie des préparations officinales. Pour les huiles essentielles, ce genre de monographie n'existe pas à ce jour. En 2017, un groupe de travail, mis en place par l'ANSM, a présenté trois projets de monographie, qui ont reçu un avis favorable de l'Agence et sont en attente de validation et de publication. Le premier porte sur des préparations à base d'huiles essentielles destinées à une application cutanée ; le second, sur des produits destinés à l'inhalation, à l'exclusion des aérosols ; le troisième, sur des préparations officinales destinées à la voie orale, donc présentées sous forme de gélules. Permettre aux pharmaciens de préparer de tels mélanges sécurisés à base d'huiles essentielles serait une réelle avancée.

M. Jean-Marcel Mourgues. – Il y a une méconnaissance manifeste, faute d'une documentation suffisante, des risques encourus par rapport aux bénéfices attendus des plantes médicinales.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Il y a visiblement un déficit de formation des médecins en la matière. Seriez-vous favorables à ce que ces derniers, dans le cadre de leur cursus universitaire, suivent un enseignement sur les plantes médicinales et les huiles essentielles ?

Cela été dit, le patient n'ose pas toujours dire à son médecin traitant qu'il a recours aux plantes médicinales, à l'homéopathie, à des compléments alimentaires, y compris quand il est atteint d'une pathologie grave. Le médecin, lui, ne pense pas toujours à poser la question. Si les médecins généralistes sont évidemment en première ligne, les spécialistes sont eux aussi concernés, notamment les oncologues car de nombreux patients atteints d'un cancer y ont recours.

M. Jean-Marcel Mourgues. – Compte tenu effectivement du déficit de formation initiale dans ce domaine, de la demande croissante en matière de plantes médicinales, de l'obligation qu'a le médecin d'apporter une information la plus éclairée possible et d'alerter sur le risque d'interactions médicamenteuses, il y a certainement un volume de formation complémentaire à prévoir dans le cadre de la formation initiale.

Il est fort probable que, statistiquement, les médecins aient une connaissance meilleure de l'homéopathie que des plantes médicinales.

Mme Corinne Imbert, présidente. – À l'évidence, les médecins sont davantage sensibilisés à l'homéopathie.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Je me permettrai d'insister. Nous avons beaucoup entendu parler d'une nécessaire complémentarité entre les acteurs dans l'intérêt de la santé publique. Ceux qui sont passés par les cinq écoles d'herboristerie en France sont des professionnels même si leur formation n'est pour l'instant pas reconnue comme diplômante. Qu'on le veuille ou non, le métier existe, les pratiques aussi.

De plus en plus de personnes se tournent vers internet pour acheter les produits, glaner des conseils. Les personnes qui s'intéressent à l'herboristerie et au développement de la filière insistent sur l'importance de mettre en place un encadrement strict, associé à une formation diplômante, et ce à plusieurs niveaux. Certains pharmaciens souhaitent une formation spécifique en herboristerie. Les herboristes non pharmaciens sont, pour le moment,

dans le flou juridique, d'où leur extrême prudence : ils sont très lucides sur le fait qu'ils ne doivent en aucun cas intervenir sur le diagnostic, même si, bien souvent, on le leur demande.

Il conviendrait de prendre en compte cette nouvelle tendance et d'essayer de travailler ensemble, nous, les politiques, qui avons notre rôle à jouer pour ce qui est d'écrire la loi, vous et tous les acteurs concernés. L'objectif est véritablement de pouvoir répondre à une demande sociétale forte, en jouant sur les complémentarités. Nous sommes lucides sur la réalité : 21 000 officines, plus de 50 000 professionnels reconnus, dont l'activité est précieuse pour le service public de la santé et l'aménagement du territoire. Il ne s'agit surtout pas de fragiliser ce qui existe et qui fonctionne bien. Il n'en demeure pas moins qu'il y a cette notion de complémentarité à prendre en compte. Il y a des attentes et nous sommes en plein questionnement.

Mme Carine Wolf-Thal. – Selon nous, reconnaître une formation uniquement consacrée à l'herboristerie représenterait une perte de chance pour le patient. L'herboriste n'ayant pas la connaissance de l'arsenal thérapeutique disponible, notamment en allopathie, cela pourrait retarder la prise en charge du patient par l'allopathie, quand elle est nécessaire. Le docteur Mourgues l'indiquait, une profession qui travaillerait de façon tubulaire sur un seul axe de prise en charge représente un danger. De tels professionnels ne pourraient pas être intégrés au parcours de soins du patient, d'où, forcément, un risque de retard dans la prise en charge, s'agissant d'un traitement initial préventif pour des pathologies *a priori* bénignes ou de soins complémentaires pour des pathologies plus lourdes.

Nous ne voyons pas comment l'herboriste, même s'il en a conscience ou connaissance, serait en mesure de prendre en compte l'évolution des traitements, parfois très rapide, comme dans le domaine de l'oncologie. Les polymédications sont monnaie courante dans le cas de pathologies lourdes. Cela représente pour nous un danger que d'avoir, dans le circuit de soins, un professionnel isolé n'ayant à son arc qu'une seule corde.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Je comprends ce que vous dites, mais les personnes que nous avons auditionnées n'envisagent aucunement de travailler de façon isolée. Il est pour elles absolument nécessaire de faire le lien avec le monde de la pharmacie et de la médecine. Ne l'oublions pas, il est avant tout question de bien-être, de prévention, d'accompagnement. En France, dans le domaine de la cancérologie, il arrive que des herboristes accompagnent des malades, mais ils le font en liaison avec les médecins. De ce fait, le médecin est maître du jeu. Cette manière d'évoluer pourrait-elle constituer, selon vous, une perspective d'avenir, sachant que la demande sociétale est extrêmement forte ?

Mme Carine Wolf-Thal. – Je le redis, pour nous, cette démarche présente plus de risques que d'avantages. Nous craignons la perte de chance pour le patient consécutive à un retard dans sa prise en charge. Malgré le souhait exprimé par l'herboriste de faire le lien avec le pharmacien ou le médecin, il est à craindre qu'il ne le fasse trop tard, quand il s'aperçoit que son conseil n'a pas produit suffisamment d'effets ou que des effets secondaires sont déjà malheureusement apparus.

Les pharmaciens sont tout à fait en mesure de répondre à cette attente sociétale, de par leur présence homogène sur le territoire et leurs connaissances acquises dans le cadre de formations complémentaires. Le système existant garantit la sécurité, y compris de la chaîne d'approvisionnement. Le rôle du pharmacien dans la prise en charge du patient en phytothérapie est donc beaucoup plus large qu'on pourrait le penser.

M. Alain Delgutte. – La volonté des herboristes de mieux communiquer avec les médecins répond à une certaine logique. Mais comment la mettre en pratique, par quels moyens vont-ils communiquer, auront-ils à leur disposition des messageries sécurisées ?

Surtout, la communication ne suffira pas. L'essentiel, c'est de pouvoir détecter à temps les éventuels problèmes. Tous les maux, même les plus anodins, ne sont pas forcément soignables par la phytothérapie. Il importe de pouvoir avoir accès au dossier médical partagé, le DMP, au dossier pharmaceutique, le DP, pour éviter tout risque d'interaction médicamenteuse.

La Société française de pharmacie oncologique, la SFPO, a relevé un grand nombre d'interactions entre les médicaments pris pour soigner un cancer et certains produits phytothérapeutiques destinés à soigner des troubles mineurs, d'ordre digestif, par exemple.

Telles sont les raisons pour lesquelles le Conseil national de l'Ordre des pharmaciens redoute cette perte de chance pour le patient. Qui plus est, il n'y a pas de besoin avéré, puisque 21 000 officines sont disponibles partout sur le territoire, permettant un accès aux produits phytothérapeutiques.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Par rapport à la question de la sécurisation de l'approvisionnement, il y a des filières en place et des filières qui ne demandent qu'à se développer, ce qui présente un intérêt économique pour nos territoires en termes d'aménagement et de développement local. Cette filière en émergence représente une ressource assez gigantesque, pour peu qu'elle soit encadrée et sécurisée. C'est ce que demandent les professionnels liés à l'herboristerie, producteurs comme grossistes, pour offrir des produits de qualité, tracés. En France, 80 % des plantes utilisées sont importées, d'où des incertitudes plus ou moins grandes sur leur origine. C'est un élément à prendre en compte.

Vous ne cessez de parler de perte de chance pour le patient, quand notre but est de faire en sorte que le patient soit le mieux accompagné possible. Permettez-moi de vous le dire, je vous trouve vraiment sur la défensive. Je me répète, la situation évolue, des professionnels agissent, des filières se mettent en place, des lieux de formation sont prêts à se mettre en ordre de marche.

M. Jean-Marcel Mourgues. – L'attente sociétale, vous avez raison de le souligner, est forte à l'égard des plantes médicinales, mais elle l'est tout autant à l'égard de la sécurité et de la qualité des soins. Il faut hiérarchiser les attentes : manifestement, la demande première est celle de la sécurité et de la qualité des soins. Créer un corps de métier reconnu, qui plus est, comme professionnel de santé nous paraît, à bien des égards, source de menaces pour la qualité des soins. Il ne s'agit pas de défendre je ne sais quel pré carré des médecins ou des pharmaciens. Pourquoi rendre plus complexe encore un parcours de santé qui a besoin d'être davantage coordonné, en introduisant des acteurs nouveaux, dont le rôle restera très ambigu ?

Allégations de santé, allégations thérapeutiques, santé et bien-être : chacun connaît la porosité entre ces items. Très souvent, la perte de chance naît d'une demande initiale, formulée sous le registre du vocable du bien-être mais empêchant une prise en charge la plus éclairée possible. Le Conseil national de l'Ordre des pharmaciens l'a très bien expliqué. Vous trouvez ses représentants sur la défensive, mais la ligne qu'ils défendent est pour nous essentielle.

Qu'il faille rendre perfectible la formation dispensée sur les plantes médicinales, y compris pour les médecins, j'y souscris bien volontiers.

La recentralisation de la production des plantes médicinales peut tout à fait avoir des effets positifs sur l'économie locale et les pharmacies. Après tout, nul n'est besoin d'herboristes pour aller dans cette voie.

M. Alain Delgutte. – Nous avons effectivement le souci de la sécurité et de la traçabilité. L'approvisionnement des officines se fait actuellement auprès d'établissements pharmaceutiques habilités par l'ANSM à distribuer en gros des plantes médicinales. J'en connais deux principalement. Ces laboratoires garantissent que ces plantes respectent la pharmacopée, s'agissant de la teneur, du principe actif, des spécificités attendues, de l'absence de contaminants extérieurs. Le pharmacien peut vendre des plantes issues d'autres laboratoires, mais il doit alors s'assurer du respect de la pharmacopée, donc procéder lui-même à des analyses. Je rappelle en outre que les pharmacies sont inspectées par l'inspection de la pharmacie.

Cela dit, monsieur le rapporteur, j'entends vos remarques et je suis d'accord avec vous sur la nécessité d'améliorer le circuit d'approvisionnement en plantes médicinales. La filière a du mal à prospérer, justement parce que des normes ont été mises en place. Il serait envisageable de regrouper toutes les parties prenantes – botanistes, producteurs, recherche publique, laboratoires privés, distributeurs – dans un cadre coopératif, pour faciliter l'obtention de ce statut de laboratoire agréé par l'ANSM, qui ouvre un accès simplifié aux circuits de distribution pharmaceutique.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Vous dites connaître deux structures reconnues qui fournissent les pharmaciens. Nous avons rencontré un grossiste, le Comptoir d'herboristerie, dont l'un des dirigeants est M. Jean Maison, et nous irons prochainement à la rencontre des établissements Cailleau, situés en Maine-et-Loire : en termes de traçabilité et de contrôle, ils respectent scrupuleusement toutes les normes.

La question du risque et de la chance du patient est au cœur du sujet. Nous l'avons posée hier, notamment à une herboriste québécoise. Elle a reconnu que cette préoccupation revenait sans cesse dans la bouche des patients, préférant en parler de façon humoristique : « Mais où sont les cadavres ? », nous a-t-elle lancé, rappelant qu'il y a finalement extrêmement peu de risques. Pour ce qui est de la pharmacie chimique, nous ne pouvons pas oublier l'affaire du Mediator.

Mme Carine Wolf-Thal. – J'avoue être un peu étonnée par cette remarque : « Mais où sont les cadavres ? » J'espère que l'on n'attendra pas d'avoir des cadavres pour alerter sur les difficultés rencontrées. Il est arrivé qu'un oncologue, qui s'étonnait de ne pas comprendre pourquoi le traitement délivré à son patient sous chimiothérapie ne fonctionnait pas, finisse par découvrir que ce patient avait recouru à la phytothérapie. Nous ne sommes pas loin du cadavre non plus, et je me permets de le dire également avec le sourire.

C'est parce que nous avons, en France, un système régulé que la sécurité est garantie.

En faisant référence au Mediator, vous semblez opposer la chimie au naturel.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Telle n'était pas ma volonté. Puisque vous avez parlé de risque, je tenais simplement à rappeler qu'en l'espèce des risques avaient été pris.

Mme Carine Wolf-Thal. – Malgré tout, la chimie a permis d'apporter une meilleure efficacité, en éliminant les effets secondaires toxiques des plantes. C'est grâce à la chimie qu'il a été possible d'améliorer l'usage des plantes. Chaque pharmacien, en tant que gardien des poisons, le sait bien, les plus grands poisons sont dans la nature.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Avez-vous une idée du nombre de pharmaciens diplômés qui ont fait le choix délibéré d'exercer comme herboristes ?

Mme Carine Wolf-Thal. – Je n'ai pas cette information et il me sera difficile de l'avoir, puisque, par définition, ces personnes ne sont pas inscrites à l'Ordre des pharmaciens.

M. Guillaume Gontard. – Je comprends tout à fait vos craintes sur les risques et les interactions possibles. C'est peut-être justement pour cette raison qu'un encadrement est nécessaire. Une pratique se développe, des attentes s'expriment. Je ne sais pas si on peut parler de flou juridique, mais force est de constater l'absence d'un cadre bien défini. Le fait d'avoir une formation véritablement diplômante, de fixer des limites, de préciser ce qu'un herboriste a le droit de faire ou non, serait plutôt de nature à répondre à vos préoccupations.

Une herboriste venue de Belgique, que nous avons auditionnée hier, nous a indiqué que, dans son pays, les herboristes travaillaient en liaison avec médecins et pharmaciens, en bonne concurrence, a-t-elle dit, et que tout fonctionnait bien.

Mme Carine Wolf-Thal. – Je ne cesserai de le répéter, le pharmacien a toutes les compétences nécessaires, de par sa formation, ainsi qu'une connaissance complète de l'arsenal thérapeutique. Pour reprendre l'exemple de l'oncologie, je ne suis pas sûr qu'un herboriste, dans le cadre de sa formation, reçoive un enseignement en pharmacologie et soit au fait de tous les médicaments nouveaux qui arrivent sur le marché, notamment les immunosuppresseurs. À quel moment l'herboriste sera-t-il capable d'identifier les interactions médicamenteuses potentielles ? Peut-être qu'en Belgique les pharmaciens n'ont pas cette compétence ou ne veulent pas la développer. Ce n'est pas la voie qui a été choisie en France, où les pharmaciens s'attachent à bien connaître la phytothérapie pour pouvoir répondre aux attentes. Alain Delgutte le rappelait, ils ont accès au DMP et au DP. N'oublions pas non plus les pharmaciens hospitaliers, qui jouent un grand rôle dans la prise en charge des patients.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Où en est la réflexion autour de la reconnaissance d'une pharmacopée traditionnelle d'outre-mer ?

M. Alain Delgutte. – La reconnaissance des plantes aromatiques et médicinales d'outre-mer ne date que de 2009. C'est très récent. Les associations locales, en liaison avec l'Ordre des pharmaciens, ont permis d'inscrire ces plantes médicinales, vendues largement sur les marchés, à la pharmacopée française. Dorénavant, elles sont accessibles de manière sécurisée dans les pharmacies.

Cette pharmacopée peut encore évoluer. La dynamique engagée a permis de concilier un usage empirique populaire avec un usage encadré par les professionnels de santé.

Mme Corinne Imbert, présidente. – Merci infiniment de nous avoir apporté ces différents éclairages sur un sujet important.

- Présidence de M. Louis-Jean de Nicolaÿ, vice-président -

Audition du Dr Claude Marodon, docteur en pharmacie et président de l'Aplamedom (Association pour les plantes aromatiques et médicinales de La Réunion)

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, président. – Notre présidente est retenue par d'autres obligations et vous prie de l'excuser.

Nous accueillons le docteur Claude Marodon, docteur en pharmacie à La Réunion et président de l'Aplamedom, l'Association pour les plantes aromatiques et médicinales de La Réunion. Nous avons profité de sa présence, exceptionnelle, à Paris. Nous entendrons la semaine prochaine, en visio-conférence, le Dr. Henry Joseph, pharmacien en Guadeloupe. Cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et d'une retransmission en direct sur notre site Internet. Elle a été ouverte à la presse ainsi qu'au public.

M. Claude Marodon, docteur en pharmacie et président de l'Aplamedom de La Réunion. – Je vous présenterai la situation à La Réunion. Grâce à l'audition complémentaire d'Henry Joseph en Guadeloupe, vous aurez un panorama assez complet des outre-mer.

Je préside l'Association pour la promotion des plantes médicinales des départements d'outre-mer à La Réunion, mais cette association existe dans chaque département d'outre-mer ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie et à Tahiti. Depuis 1999, nous travaillons à la reconnaissance des plantes d'outre-mer dans la pharmacopée française. Association pluridisciplinaire et transversale, nous rassemblons des tisaniers, des praticiens traditionnels, des agriculteurs, des botanistes, des professionnels de la santé, des universitaires... Nous mettons toutes nos compétences au service de cette reconnaissance. Nous avons des partenaires institutionnels et bénéficions de fonds de la région, du département, de l'État, des fonds européens mais aussi du pôle de compétitivité Qualitropic et d'un cyclotron, arrivé juste après l'épidémie de chikungunya en 2006.

Cette association d'ethnopharmacologie existe depuis vingt ans grâce à Jacques Fleurentin, Jean-Marie Pelt et Guy Mazars, qui ont permis de recenser les savoirs traditionnels pour en faire des médicaments, et souvent des médicaments du futur. Ainsi, pour guérir des épidémies de chikungunya, de dengue et de zika, virus de la même famille, nous faisons des recherches sur l'usage traditionnel des plantes, mais aussi dans le cas de cancers qui peuvent être soignés par des nanoparticules présentes dans des plantes médicinales qui agissent comme des cibles sur les cellules cancéreuses. Les populations ultramarines sont souvent atteintes de maladies métaboliques comme le diabète, l'obésité et l'insuffisance rénale. Nous essayons de comprendre si des plantes médicinales peuvent apporter quelque chose.

Notre association a trois buts principaux : promouvoir l'utilisation des plantes, valider scientifiquement leur usage, valoriser et développer les ressources végétales locales. Nous restituons l'information aux professionnels de santé mais aussi aux agriculteurs et au grand public qui sont dans l'attente de connaissances traditionnelles et surtout d'objectivation : lorsqu'une plante est toxique ou qu'elle peut être dangereuse pour la santé, notre devoir de professionnels de santé est d'informer le public sur la dangerosité des usages traditionnels dont la toxicité chronique n'apparaît souvent pas de prime abord.

Nous participons régulièrement à des conférences, communications, colloques et publications. La Réunion est l'un des 34 *hotspots* (points chauds) de la biodiversité mondiale : on y observe plus de 100 microclimats différents actuellement. L'île compte 116 habitats et est recouverte à 30% de forêts primaires ; 49% des espèces de plantes sont indigènes et 28 % endémiques. On peut extrapoler : la Guyane fait la superficie du Portugal... On recense à la Réunion entre 550 et 600 plantes médicinales en usage potentiel thérapeutique, avec des allégations d'usage traditionnel - mais on ne peut pas parler d'usage thérapeutique tant qu'une reconnaissance n'a pas été faite à la pharmacopée française ; 73% sont exotiques – elles ne viennent pas de la Réunion – et 26% sont endémiques.

Près de 87% de la population utilise les plantes médicinales – contre 46% dans l'Hexagone, soit deux fois plus.

Ces plantes sont principalement en culture ; nombre d'entre elles sont endémiques, souvent en forêt. Pour protéger les espèces menacées, nous nous portons garants et exigeons que les cultures soient organisées pour pouvoir utiliser les plantes – nous appliquons ainsi une directive de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) depuis 2002, reprise dans la stratégie de l'OMS sur la médecine traditionnelle de 2013-2014. Le Dr. Marguerite Chan y écrivait que les trois principaux piliers de la reconnaissance des plantes et de l'usage traditionnel sont d'améliorer la santé et l'autonomie des patients, de contribuer par des médecines alternatives et complémentaire à la santé, au bien-être et aux soins de santé, et de favoriser un usage sûr et efficace des médecines alternatives et complémentaires. Ainsi, l'*hypericum perforatum* Fleurs jaunes, sorte de millepertuis utilisé localement, est une espèce différente du millepertuis européen. Il ne contient pas d'hypericine comme en métropole et n'a ni les mêmes propriétés, ni le même usage. Cette connaissance nécessite de longues recherches.

Les *Codex* existaient avant l'abolition de l'esclavage. Or, dans le Code noir de l'esclavage, particulièrement aux Antilles, mais aussi à la Réunion, il était interdit avant 1848 aux gens de couleur d'utiliser des plantes médicinales et d'en faire commerce. Les *Codex* ont continué à être mis à jour après l'abolition de l'esclavage, mais nous avons une définition du *Codex* et de la pharmacopée qui ne reconnaissait pas les plantes d'outre-mer. Grâce au Dr. Henry Joseph et à Me Isabelle Robard, l'article L. 5112-1 du code de la santé publique a été modifié en 2009 dans le cadre de la loi de développement économique des outre-mer par un vote unanime à l'Assemblée nationale et au Sénat. « La pharmacopée comprend les textes de la pharmacopée européenne et ceux de la pharmacopée française, y compris ceux relevant de la pharmacopée des outre-mer qui remplissent les conditions de la réglementation en vigueur dans le domaine. (...) Elle est publiée dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État. » Cela garantit aux consommateurs que les plantes utilisées avec des allégations thérapeutiques ont été contrôlées, tracées et vérifiées scientifiquement.

Le comité interministériel de l'outre-mer a été créé en 2011 et grâce à l'Office pour le développement de l'économie agricole d'outre-mer en 2011, les premières plantes ont pu être inscrites en 2013 auprès de l'ANSM avec les deux critères principaux - efficacité des plantes et innocuité. Nous avons rajouté le critère supplémentaire de l'endémicité à La Réunion pour préserver les ressources. Une île est un territoire très fragile, avec une biodiversité en équilibre précaire. L'exploitation n'est donc possible qu'avec des cultures. Sur notre site, vous trouverez les 22 premières plantes exotiques inscrites très utilisées à La Réunion. Il était nécessaire d'obtenir leur validation scientifique pour les inscrire à la pharmacopée française. Quelques plantes n'ont pas passé le cap de l'inscription à la pharmacopée parce qu'elles pouvaient avoir une toxicité chronique qui posait un problème de

sécurité sanitaire. Certaines plantes, comme le bois de quivi ou le bois jaune, sont inscrites en liste B : elles nécessitent une prescription médicale parce leurs risques sont supérieurs à leurs bénéfices. Comme le disait Paracelse, toutes les plantes sont des poisons ; un poison devient une drogue pour soigner grâce à son dosage.

Notre méthodologie est très simple, c'est celle de l'ethnopharmacologie : nous faisons des recherches bibliographiques, des enquêtes, et allons jusqu'au mode de culture. Nous travaillons sur les usages traditionnels médicaux et vétérinaires mais aussi alimentaires, diététiques et hygiéniques. Nous étudions particulièrement les procédés, les dosages, les posologies, les recommandations et les conservations des plantes qui peuvent poser problème outre-mer. Toutes ces allégations entrent dans des bases de données qui classent selon cinq critères : l'innocuité, l'efficacité, l'endémicité, la productivité agricole et l'exploitabilité.

Après une recherche scientifique des modes d'action, nous répondons aux douze questions de l'ANSM pour inscrire cette plante à la pharmacopée : l'expertise botanique, les constituants chimiques, l'usage potentiel pharmaceutique, les indications thérapeutiques éventuelles, mais surtout la sécurité d'emploi – effets indésirables, contre-indications, interactions médicamenteuses, toxicologie... Grâce à la phytochimie, nous obtenons la composition des plantes. C'est une base d'une grande richesse – nous avons 500 à 600 espèces à étudier rien qu'à La Réunion. Avec les pharmacopées des Antilles et de la Guyane, ces territoires d'outre-mer rassemblent trois fois la pharmacopée française en termes de richesses et de possibilités.

Ces plantes sont ensuite mises dans les pharmacopées. Ainsi, l'association très dynamique Tramil, qui œuvre depuis cinquante ans, a publié une *Pharmacopée caribéenne*, mais on peut aussi penser à l'ouvrage *Tisaneurs et Plantes Médicinales Indigènes à La Réunion* de Roger Lavergne, à *Zerbaz Péi* – nom populaire des plantes médicinales sur l'île, *Des plantes et des hommes...* Nous avons une importante demande de la part des acteurs du tourisme mais aussi de congrès internationaux. Nous avons créé à La Réunion le premier diplôme universitaire d'ethnomédecine, pour les étudiants de troisième et quatrième année de médecine, et pour former les médecins en formation continue à la médecine traditionnelle et aux plantes médicinales.

Nous avons une responsabilité sur la culture des plantes. Nous accompagnons l'émergence d'une filière des plantes aromatiques à parfum et médicinales. Nous étudions si la variabilité chimique de l'espèce est atteinte lorsqu'on la met en culture pour ne plus pouvoir ensuite faire de cueillette aléatoire. Nous respectons les Bonnes pratiques de collecte et de culture pour les matières premières d'origine végétale, guide émis par l'Agence européenne du médicament, sur la base des recommandations de l'OMS. Celui-ci donne des conseils pour obtenir un produit de qualité, fiable, et éviter toute contamination chimique ou végétale - germes fécaux, insecticides, pesticides, métaux lourds - pour obtenir une production proche du bio sans l'être forcément. Cette documentation est remise à tous les acteurs de la chaîne, du producteur au distributeur, en passant par le transformateur et le transporteur.

Des étapes critiques sont en cours : il faut trois ans de jachère pour qu'une terre soit bio. Nous déterminons la qualité botanique, sanitaire et la traçabilité, et formons et encadrons le personnel, qui remplit des fiches de suivi des cultures.

Nous voulons allier santé publique et cohésion sociale. Le citoyen est exigeant en matière de qualité et veut des ressources proches du territoire. C'est une chance pour l'outre-

mer d'avoir une telle économie émergente. Certains usages méritent une attention particulière, notamment lorsqu'ils font appel à des remèdes secrets, incompatibles avec la santé publique. Lorsque j'étudiais, on avait supprimé le diplôme d'herboriste en 1941 en raison de la recrudescence des charlatans. Il ne faudrait pas retomber dans le même travers actuellement en raison d'internet. Ce serait néfaste pour la santé publique mais aussi pour tous les acteurs.

J'en viens à mes propositions. Distinguons bien les outre-mer de l'Hexagone ; nous avons des singularités, même si nous sommes Français, et nous souhaitons libéraliser les plantes de la pharmacopée de la liste A qui ont le maximum d'innocuité – elles n'ont pas selon moi de raison d'être dans un monopole, et je suis pharmacien. Réhabilitons le remboursement des préparations à base de plantes médicinales : le déremboursement a abouti au désintérêt des plantes médicinales et le tout chimique a repris le dessus. Les préparations à base de plantes médicinales sont une source d'économie pour la santé publique, parce qu'elles apportent des réponses – certes non dénuées d'effets secondaires – à des problématiques simples comme l'absence de sommeil ou la grippe. À la Réunion, il n'y a parfois pas d'autre remède pour les épidémies de chikungunya et de dengue que des remèdes traditionnels. Nous avons des conditions sanitaires très différentes de celles de la métropole, qui sont aussi à l'origine d'une centaine de programmes de recherche scientifique. Nous souhaitons encourager les formations dans les facultés de pharmacie, les écoles de préparateurs, les facultés de médecine, les écoles et les lycées en agronomie. Il faut décloisonner tous les professionnels qui travaillent ensemble mais communiquent peu entre eux.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Je vous remercie de cet exposé dense et complet. Des intervenants ont suggéré d'élargir aux plantes des outre-mer inscrites récemment à la pharmacopée la liste des plantes pouvant être vendues hors monopole officinal ou pouvant entrer dans la composition des compléments alimentaires : cela est-il souhaitable ?

Si un ou plusieurs métiers d'herboriste – paysan-herboriste, herboriste de comptoir ou pharmacien-herboriste – devait être reconnu avec une formation diplômante obligatoire, comment faudrait-il adapter ce cadre aux usages et pratiques dans les outre-mer, notamment celle des célèbres tisaniers de La Réunion ? Avez-vous à La Réunion des formations spécialisées ?

Un travail de recensement des propriétés des plantes comparables à celui du réseau Tramil dans la zone où Caraïbes existe-t-il à la Réunion, et si oui, avec quels soutiens financiers ?

Dr Claude Marodon. – Lorsqu'une plante est étudiée, avant même d'avoir sa composition, nous examinons son innocuité, c'est-à-dire sa toxicité, à titre aigu – en usage primaire – et à titre chronique – en usage prolongé. Lors de la reconnaissance récente de ces plantes, nous n'avons fait qu'introduire dans les pharmacies et en médecine des plantes qui sont utilisés largement. Cela paraîtrait aberrant d'interdire un usage courant et populaire. Cette reconnaissance est nécessaire non pas pour limiter cet usage mais pour donner à la population des informations claires : soit la plante est toxique et ne devrait pas être utilisée, soit elle ne l'est pas et on peut continuer à l'utiliser avec des recommandations ou des dosages, pour un usage thérapeutique. Ce n'est pas pour l'inclure dans le monopole.

Il y a des formations pour les médecins qui s'intéressent aux demandes des patients d'utiliser les plantes. Certains les prescrivent en complément de traitements, notamment pour du diabète ou des insuffisances rénales. Nos tableaux nous permettent de répondre précisément si la plante contient, par exemple, de l'oxalate et si elle est un risque

pour les reins ou si, au contraire, elle peut modifier dans un sens ou dans un autre le taux de glycémie dans un diabète. Plusieurs thèses de médecins et pharmaciens ont été réalisées ou sont en cours pour avoir tous les outils pour y répondre. Les professionnels de santé se sont investis pour répondre aux questions de leurs patients. Encourageons ce mouvement.

Nos tisaniers participent à nos formations et collaborent à la reconnaissance des plantes, tout en connaissant leurs limites. Certains ont abandonné l'usage de certaines plantes. La *Badula borbonica* ou bois de savon, était une plante de la Réunion utilisée pour maigrir. Mais les saponosides détruisent les globules rouges et provoquent une anémie en deux mois. De plus, cette plante est protégée et ne peut être mise en culture. Il n'est pas à l'ordre du jour de recréer de diplôme d'herboriste. Il faut plutôt former les professionnels de santé à la connaissance des plantes et les décloisonner.

M. Louis-Jean de Nicolaï, président. – Nous avons la chance d'accueillir notre collègue Viviane Malet, sénatrice de la Réunion.

Mme Viviane Malet. – Je tenais absolument à venir saluer le Docteur Claude Marodon. Merci de faire connaître les herbages de notre pays. L'ayapana, le faham ou la fleur jaune poussent en milieu naturel et sont utilisées par les personnes âgées. Comment protéger ces plantes pour que tout le monde ne se précipite pas pour les cueillir, ce qui aboutirait à leur extinction du milieu naturel ? Le faham, selon le lieu de collecte, peut être toxique. Qu'en est-il si on le fait pousser en jardin ?

Dr Claude Marodon. – Merci de ces excellentes questions. Chaque plante est un cas particulier. Pour chacune des plantes, nous avons une fiche avec un itinéraire technique qui va lui permettre soit d'être cultivable, soit de voir sa production végétale compromise. Avant d'inscrire la plante, nous y travaillons afin de ne pas encourager de cueillette sauvage et une destruction de la ressource.

Le faham est une orchidée sur laquelle nous avons réalisé des essais culturaux pour distinguer la bonne espèce. Sa composition très riche permet de lutter contre les migraines, les coups de froid et les gripes.

Nous avons étudié en détail la fleur jaune, sorte de millepertuis non toxique, qui se développe magnifiquement bien dans les Hauts dans les cultures à Grand Coude, à plus de 1 500 mètres d'altitude, à la plaine des Palmistes à plus de 1 000 mètres d'altitude. Nous avons réussi à assurer la garantie de la ressource. Nous devons assurer, par un certificat de traçabilité, que les plantes achetées ont une origine garantie, et qu'elles ne sont pas sauvagement cueillies en forêt. Il faudrait disposer de ce certificat sur les plantes commercialisées pour éviter le pillage de la ressource.

Mme Viviane Malet. – J'ai découvert il y a deux mois que le Centre communal d'action sociale (CCAS) de Sainte-Marie travaille avec l'université de Gif-sur-Yvette. Suivez-vous ce projet de préservation de la ressource ?

Dr Claude Marodon. – Il y a, sur l'île de la Réunion, trois ou quatre initiatives de cet ordre. Celle du CCAS de Sainte-Marie est intéressante car elle développe des stations de culture de plantes médicinales. Cette commune s'étend du bord de la mer jusqu'à la montagne, et certaines personnes peuvent ainsi vivre de cette économie.

Deux autres initiatives sont intéressantes : celle du Centre de Formation Professionnelle et de Promotion Agricole (CFPPA), et celle d'Armefflor, un pôle de recherche sur les parcours techniques au Tampon, dans le sud de l'île qui, sur trois sites, avec l'Office national des forêts et le Parc national, permet de développer des cultures de plantes plutôt sauvages. D'autres initiatives sont liées à l'abandon de la canne à sucre et permettent aux éleveurs et aux agriculteurs de se reconvertir dans une plantation. Des transformateurs ont investi dans des unités de séchage, comme *Habemus papam*, entreprise capable de commercialiser les plantes, et une association de producteurs de plantes médicinales s'est créée il y a deux mois.

Mme Élisabeth Lamure. – La cueillette des plantes est-elle entièrement réglementée ? Comment les plantes sont-elles commercialisées ? Quelle est la différence entre plantes bio et « se rapprochant du bio » ? Y a-t-il également des cultures conventionnelles de plantes ? Comment assurer la traçabilité ?

Dr Claude Marodon. – Nous observons la plante dans son milieu naturel. Nous privilégions les grands espaces de culture autour, en bordure de forêt, ou à la même altitude sur le même versant – nous avons un gradient d'humidité et de température avec l'altitude permettant, grâce à l'agroforesterie, de retracer des cultures en correspondance quasiment parfaite avec les conditions naturelles.

Nous évitons de promouvoir les cultures de plantes dont on doit arracher l'écorce ou des branches entières : nous préférons tailler des feuilles ou récupérer les fruits ou les fleurs.

Pour assurer la traçabilité, le cahier technique du producteur doit faire figurer les pesées effectuées lorsqu'il livre les plantes aux transformateurs pour le séchage. La plante est ensuite conditionnée dans un lot dont le numéro demeure identique jusqu'au consommateur. L'exigence bio est un plus mais l'important est qu'il n'y ait pas de germes toxiques ou fécaux dans la plante, puisqu'elle est peut être consommée par des malades, des enfants ou des femmes enceintes. L'absence de ces produits toxiques dans le contrôle final est une garantie.

Mme Élisabeth Lamure. – La vente de plantes issues de cueillettes sauvages est-elle réglementée ?

Dr Claude Marodon. – Certaines plantes endémiques sont protégées, et on ne peut les cueillir – mais rien n'empêche de les cultiver ! C'est d'ailleurs souvent ce qui les sauve : c'est le cas du bois de senteur, dont quelques exemplaires ont été envoyés à Brest pour y être reproduits avant d'être renvoyés à l'île de la Réunion. Certes, vu le choix disponible, nous évitons de choisir d'utiliser une plante protégée lorsqu'il y a une alternative.

Mme Angèle Préville. – A la Réunion, quelle est la proportion de la population qui se soigne avec des plantes ? Leur usage s'accroît-il aussi massivement qu'en métropole ? Je comprends que vous menez des recherches sur l'usage des plantes face aux épidémies : qu'en est-il ? En Belgique, le métier d'herboriste se limite à du conseil. Qu'en pensez-vous ?

Dr Claude Marodon. – Parmi les plantes inscrites à la pharmacopée, 22 sont à l'origine d'une centaine de programmes de recherche : les grands organismes attendent cette inscription avant d'investir. Nous avons eu l'épidémie du chikungunya en 2006 et 2007, et à présent sévit la dengue. Dans ces deux cas, il n'existe aucun remède ni aucun vaccin. La seule option est donc de recourir aux remèdes traditionnels, qui doivent encore faire l'objet d'une

validation scientifique mais ont déjà montré leur efficacité dans l'amélioration des symptômes. En tous cas, refuser d'utiliser les plantes médicinales, alors qu'on n'a rien d'autre, serait une absurdité.

Il est important aussi de signaler les toxicités. Par exemple, trompées par des *fake news* sur Internet, où l'on prétend que le corossol soigne le cancer, des familles viennent souvent m'en demander. C'est notre rôle de professionnels de santé que d'expliquer aux patients pourquoi certaines plantes sont des poisons et des toxiques violents. Nous travaillons aussi autour de la pathologie, sur la récupération, l'activité physique, les régimes et l'hygiène de vie.

Quant aux statistiques d'utilisation, une enquête a été réalisée par le département en 2004 et 2005, d'autant plus intéressante que c'était avant l'épidémie de chikungunya. Sur 1 000 personnes, 870 utilisaient alors les plantes pour se soigner.

L'île de la Réunion est habitée par une population multiraciale et d'origines diverses, avec des apports de l'Inde, de Madagascar, de la Chine, de l'Australie, d'Europe et d'Amérique du Sud. Cela explique en partie la richesse exceptionnelle de notre pharmacopée.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, président. – L'usage des plantes s'y développe-t-il ?

Dr Claude Marodon. – Le scandale du Médiateur y a contribué. À la Réunion, un tiers des patients sont diabétiques ; c'est un véritable fléau. L'alimentation traditionnelle doit être réhabilitée : manioc, ignames et toutes les plantes à indice de glycémie faible ont cédé la place à une alimentation très riche et, avec la voiture, on ne fait plus d'exercice physique. Or les conséquences du diabète – insuffisance rénale, cécité, amputations – peuvent être sérieuses. La prévalence du diabète est cinq fois supérieure à la métropole, et plus de 120 de nos plantes sont utiles en accompagnement. Il faut donc les inclure dans les fiches patient, et nous travaillons beaucoup en ce sens avec les hôpitaux de Saint-Denis et de Saint-Pierre : il faut au préalable vérifier scientifiquement si ces plantes ne sont pas toxiques.

M. Louis-Jean de Nicolaÿ, président. – Quelles sont vos relations avec Madagascar, où les plantes, dit-on, foisonnent ?

Dr Claude Marodon. – Elles sont étroites, puisqu'un tiers de la population réunionnaise est originaire de Madagascar. On constate ce métissage et cet apport dans notre alimentation, où foisonnent les brèdes et autres plantes et huiles essentielles issues de Madagascar. Nous travaillons avec deux instituts de Tananarive pour consolider nos connaissances, sans oublier les autres îles de l'Océan indien, comme l'île Maurice et sa dépendance Rodrigues, les Comores et les Seychelles. Nous travaillons moins avec l'Afrique du Sud et le Mozambique, peut-être pour des raisons de langue. Bref, il y a une vraie coopération régionale.

M. Joël Labbé, rapporteur. – Merci. Vous nous avez fait voyager et nous avez donné un aperçu de l'immense richesse que constituent les plantes médicinales de nos outre-mer, sans parler de la biodiversité qu'on y trouve, et qu'il faut préserver. Vous avez parlé d'alliance entre santé publique et cohésion sociale, à juste titre.

La réunion est close à 17 h 15.

Ces points de l'ordre du jour ont fait l'objet d'une captation vidéo qui est disponible [en ligne](#) sur le site du Sénat.

MISSION D'INFORMATION SUR LA RÉINSERTION DES MINEURS ENFERMÉS

Mercredi 27 juin 2018

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, présidente -

La réunion est ouverte à 17 h 50.

Audition de Mme Anaïs Vrain, Secrétaire nationale du Syndicat de la magistrature

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous allons auditionner cet après-midi les représentants de deux syndicats de magistrats. Tout d'abord, le Syndicat de la magistrature, représenté par Mme Anaïs Vrain, que je remercie d'avoir accepté notre invitation. Puis nous recevrons les représentants du syndicat Unité magistrats. L'Union syndicale des magistrats (USM) n'a pas pu être représentée aujourd'hui mais elle devrait nous faire parvenir une contribution écrite.

Il est important pour nous de connaître le point de vue des syndicats de magistrats concernant l'efficacité des dispositifs d'enfermement des mineurs, qu'il s'agisse des quartiers pour mineurs, des établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM) ou des centres éducatifs fermés (CEF). Je sais que votre syndicat, défavorable à l'enfermement des mineurs, privilégie les réponses éducatives, en milieu ouvert, face au problème de la délinquance des adolescents. Vous nous expliquerez quelles sont les raisons qui vous amènent à défendre cette position.

Je précise que le Syndicat de la magistrature a organisé, en février dernier, un colloque qui portait précisément sur le thème de l'enfermement des mineurs, ce qui témoigne de votre intérêt constant pour ce sujet.

Je vais vous laisser la parole pour une intervention liminaire qui va vous permettre de commencer à répondre aux questions que vous a adressées notre rapporteur, Michel Amiel, puis mes collègues vous poseront des questions complémentaires.

Mme Anaïs Vrain, secrétaire nationale du Syndicat de la magistrature. – L'enfermement des mineurs a effectivement été un sujet d'intérêt constant pour notre syndicat, depuis sa création il y a maintenant une cinquantaine d'années. Il nous paraît indispensable de trouver des solutions pour les jeunes, qui seront les adultes de demain. Or les effets de l'enfermement sur la construction des individus sont bien documentés : ils sont destructeurs chez l'adulte et encore plus nocifs chez l'adolescent. Les adolescents ont des besoins différents, y compris sur le plan alimentaire. Les adolescents ont besoin de se nourrir davantage à certains âges, or la restauration en prison n'est pas pensée en fonction de leurs besoins propres, même si les choses commencent à évoluer dans les établissements pénitentiaires pour mineurs.

Plutôt que de parler de réinsertion des mineurs, je parlerai plutôt d'insertion. Au 1^{er} juin 2018, le nombre de détenus mineurs a atteint le nombre record de 893. Cette évolution s'explique notamment par l'incarcération d'un nombre croissant de mineurs non accompagnés (MNA), qui, à infractions identiques, font l'objet de mesures d'incarcération plus fréquentes. Certes, le nombre de mineurs incarcérés peut paraître réduit par rapport à celui des majeurs ;

le fait que les mineurs représentent 1,3% de la population carcérale totale n'est toutefois pas anodin. Dans 70% des cas, les mineurs sont incarcérés dans le cadre d'une mesure de détention provisoire. Pour être exhaustif, il faudrait ajouter au chiffre des mineurs incarcérés celui, que les statistiques judiciaires ne permettent pas d'appréhender, des jeunes majeurs qui exécutent une peine prononcée pour des faits commis alors qu'ils étaient mineurs.

Les textes applicables, qu'il s'agisse de la convention internationale sur les droits de l'enfant ou de l'ordonnance de 1945, prévoient que l'enfermement doit être la solution de dernier recours. Or, en France, la prison n'est plus l'ultime recours, notamment chez les mineurs de seize à dix-huit ans. L'emprisonnement est souvent la conséquence d'un placement sous contrôle judiciaire, que ces mineurs ont du mal à respecter.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Comment expliquez-vous cette hausse de l'incarcération : s'agit-il de répondre à une attente, réelle ou supposée, de l'opinion publique ? Ou de pallier la pénurie dans les autres structures de placement ?

Mme Anaïs Vrain. – Je pense que plusieurs explications peuvent être avancées, en particulier une « sur-pénalisation » des comportements délinquants des mineurs.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – J'observe que ce sont les magistrats, que vous représentez, qui prennent les décisions d'incarcération.

Mme Anaïs Vrain. – Votre remarque est juste. Cependant, je rappelle que le Syndicat de la magistrature ne représente qu'environ 25% des magistrats, ce qui le place en deuxième position. Les valeurs que nous défendons ne sont donc pas partagées par tous les membres de notre corps.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Au risque de me montrer un peu provocatrice, j'aimerais vous demander si vous pensez que vos adhérents se montrent plus parcimonieux que les autres magistrats en matière d'incarcération. En d'autres termes, a-t-on plus ou moins de chances d'être incarcéré en fonction du juge devant lequel on se présente ?

Mme Anaïs Vrain. – Je me garderai bien de dire si tel ou tel collègue incarcère plus ou moins qu'un autre. On peut supposer, bien sûr, que les collègues qui adhèrent à notre syndicat partagent nos valeurs, ou du moins la plupart d'entre elles, et qu'ils sont donc sensibilisés à la question de la justice des mineurs. Quand nous avons organisé notre colloque, nous avons cependant constaté que certains collègues, qu'ils soient magistrats du parquet ou du siège, ont pris conscience, à cette occasion, que l'incarcération des mineurs n'était pas inéluctable et que d'autres leviers pouvaient être actionnés. D'une manière générale, la justice pénale en France peine à se démarquer de la prison. Peut-être que les adhérents à notre syndicat incarcèrent un peu moins que les autres, mais je crois que cela tient surtout à une sensibilité présente chez certains magistrats et à une meilleure connaissance de la prison et de ses effets.

M. Michel Amiel. – Pendant ce temps, les politiques réclament la construction de nouvelles places de prison et le Gouvernement a annoncé l'ouverture de vingt nouveaux CEF ...

Mme Anaïs Vrain. – Parmi les facteurs qui conduisent à l'incarcération des mineurs, je citerai d'abord un taux de réponse pénale plus élevé chez les mineurs que chez les majeurs et j'évoquerai ensuite la question du regard porté sur la transgression commise par le

mineur, qui varie en fonction de son âge : si un mineur de treize ans commet un vol à l'étalage, on appellera la police, tandis que si le même fait est commis par un mineur de huit ans, on se contentera d'appeler ses parents, qui apporteront une réponse éducative.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Certaines familles en grande difficulté peuvent se trouver dans l'incapacité de faire face à la situation.

Mme Anaïs Vrain. – Ce sont surtout les jeunes des quartiers populaires qui sont interpellés et suivis par la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). Pourtant, ils ne sont pas les seuls à commettre des transgressions : c'est donc qu'une sélection s'opère. J'ai moi-même été témoin de situations où des jeunes dans les beaux quartiers, lors d'une soirée trop alcoolisée, ont cassé tous les rétroviseurs ou arraché les antennes des voitures garées dans une rue, se sont faits prendre par la police mais n'ont pas été déférés à la justice. Les transgressions sont en réalité assez communes à l'adolescence.

Ce qui importe surtout est l'individualisation de la réponse pénale. Pour une même infraction, la réponse sera différente en fonction de la personnalité du mineur et de son environnement. Il m'est arrivé de recevoir, dans mon cabinet, des mineurs en pleurs, effondrés après la garde à vue, sévèrement punis par leurs parents ; je suis à peu près sûr de ne jamais les revoir. Pour d'autres jeunes, la réponse sera différente, d'où l'importance d'investiguer leur milieu familial.

C'est le parquet qui décide ou non de poursuivre. En amont, la police et la gendarmerie peuvent décider ou non de porter certains faits à la connaissance du procureur. J'ai été en poste dans les Flandres et je sais que la gendarmerie, à la campagne, avait des pratiques de médiation, qui la conduisait à ne pas ouvrir de procédure pour certains faits qu'elle avait constatés.

M. Michel Amiel. – Vous décrivez la délinquance de transgression propre à l'adolescence. Mais la délinquance qui pose le plus de problème n'est-elle pas celle liée aux trafics organisés dans certains quartiers ?

Mme Anaïs Vrain. – Les jeunes qui comparaissent devant la justice des mineurs ne correspondent pas toujours à la représentation qu'on s'en fait. Je crois que l'on a construit une représentation du jeune délinquant, qui conduit à les mettre à l'écart. Or nous pensons, au Syndicat de la magistrature, qu'il faut aider ces jeunes à grandir par l'inclusion, en les gardant près de nous, sans quoi ils risquent de devenir dangereux. Il faut que ces jeunes comprennent que leur comportement n'est pas acceptable, mais qu'ils restent avec nous et qu'ils sachent que l'on est là pour les aider à grandir.

La politique suivie en matière de justice des mineurs repose sur une idée que l'on se fait de ce que les gens attendent, l'opinion publique n'existant pas en tant que telle. Or, il est établi que la prison, loin de marquer un coup d'arrêt dans une carrière délinquante, constitue, au contraire, un accélérateur de l'entrée dans la délinquance ou favorise le maintien dans la délinquance.

M. Michel Amiel. – À quel moment pensez-vous que l'on a commencé à s'écarter de l'esprit initial de l'ordonnance de 1945 et pensez-vous qu'il serait utile de rédiger un code pénal des mineurs ?

Mme Anaïs Vrain. – Je daterais le tournant des années 1990, période à laquelle s'est imposée l'idée qu'une réponse plus ferme réglerait les problèmes. La réalité est plus complexe : seul un travail mené dans la durée, avec ses avancées et ses échecs, permet d'obtenir des résultats. L'autorité est nécessaire pour faire comprendre au jeune qu'il est allé trop loin et lui fixer une limite.

Les lois Perben ont remis l'enfermement au centre de la politique des mineurs, avec la création des EPM et des CEF. La PJJ, qui historiquement s'était construite contre les murs, est revenue en prison avec la création des EPM. L'expérience montre que la logique pénitentiaire prime en EPM : un incident entraîne la rédaction d'un compte rendu, une sanction, éventuellement un transfèrement.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Pensez-vous qu'il est possible de réaliser un travail éducatif en milieu fermé ?

Mme Anaïs Vrain. – Non, ce qui ne veut pas dire que de belles rencontres, avec un éducateur, un enseignant, ne sont pas possibles en milieu fermé.

M. Michel Amiel. – Quelles conséquences a eu, selon vous, le recentrage de la PJJ sur le pénal ? Seriez-vous favorable à ce que la PJJ ne soit plus présente dans les CEF ou dans les EPM ?

Mme Anaïs Vrain. – Mon syndicat est favorable à la fermeture des CEF et à l'affectation du budget qui leur est consacré aux dispositifs en milieu ouvert. S'agissant des EPM, je rappelle qu'ils ont été ouverts dans le but de fermer les quartiers pour mineurs dans les maisons d'arrêt. Or force est de constater que 44 quartiers pour mineurs sont toujours en fonctionnement. Nous estimons qu'il faudrait les fermer, sans ouvrir de nouveaux EPM.

La situation dans les foyers gérés par la PJJ est souvent peu brillante. Du fait du recentrage sur le pénal, ces foyers rassemblent désormais des jeunes délinquants particulièrement difficiles, le placement devenant une sanction parmi d'autres, alors qu'ils accueillait autrefois un public plus diversifié. En raison de la violence qui y règne trop souvent, les professionnels les plus aguerris ne veulent plus y travailler, ce qui aggrave encore la situation. D'une manière générale, nous gagnerions à privilégier la prévention, qui est moins coûteuse que les actions curatives.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Vous admettez cependant que l'on ne pourra jamais totalement éviter l'incarcération des mineurs. Faudrait-il que la PJJ n'intervienne plus en prison ? Cela ne dégraderait-il pas la prise en charge de ces jeunes détenus ?

Mme Anaïs Vrain. – Nous pensons qu'il faut s'organiser pour éviter la détention, en prenant les mesures appropriées et en leur laissant le temps de produire leurs effets. En Seine-Saint-Denis, il faut aujourd'hui attendre un an pour qu'un éducateur intervienne après une décision du juge des enfants ! On tarde également souvent à prendre en charge la délinquance des jeunes filles.

Nous militons pour l'arrêt de la construction de nouveaux CEF au profit de structures de placement en milieu ouvert ou réellement tournées vers l'insertion. Aujourd'hui, le prix de journée d'un CEF est estimé à 690 euros par jeune hébergé, contre douze euros seulement pour un suivi en milieu ouvert. Cet écart s'explique par le niveau élevé de la masse

salariale en CEF, dont on peine à voir les effets. Sans être excessivement favorable au « tout-milieu ouvert », il me semble qu'entre douze euros et 690 euros, on peut imaginer des solutions au coût intermédiaire et aux résultats tout aussi intéressants, comme les accueils familiaux ou les hébergements collectifs.

La fermeture des quartiers pour mineurs nous paraît incontournable. Même si le documentaire diffusé sur Public Sénat, et qui a opportunément médiatisé vos travaux, s'efforce de montrer une réalité nuancée, ces quartiers demeurent dans l'ensemble incompatibles avec un réel travail de réinsertion. La réponse à apporter aux jeunes mineurs délinquants ne peut pas revêtir un aspect carcéral, même mâtiné d'éducatif – certains foyers de la PJJ ressemblent d'ailleurs à s'y méprendre à des prisons. Il faut que nos décideurs publics, à qui il revient de faire ce choix politique, réorientent la prise en charge autour de l'éducation nationale, le renforcement de l'aide sociale à l'enfance, le soutien psychologique des acteurs, en un mot la reconstruction d'un véritable service public de la réinsertion.

Le recentrage, que je qualifierais plutôt de « décentrage », de la PJJ sur le pénal décidé en 2007, cumulé aux effets de la révision générale des politiques publiques (RGPP), n'a eu que des retombées négatives. Les foyers PJJ, historiquement investis d'une mission éducative, sont devenus des lieux violents. Je ne vois pas d'autre solution que de réintroduire du civil dans la PJJ, et surtout de réorienter son action autour de la prévention, et non plus de la sanction. Il est difficile de se le figurer, mais les actions de prévention sont des sources d'économies véritables.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Si je vous comprends bien, vous vous montrez donc favorable à ce que les éducateurs PJJ quittent le milieu carcéral, afin de se concentrer sur une mission de prévention. Ne risque-t-on pas d'abandonner les jeunes incarcérés à leur seul emprisonnement dans ce cas ?

Mme Anaïs Vrain. – Sans aller aussi loin, il me semble indispensable d'affirmer que la prison ne peut, sauf bien entendu dans les cas de grande criminalité, convenir à la jeunesse. Ce n'est pas tant l'intervention de l'éducatif dans le carcéral que je condamne, que le leurre, entretenu depuis 2007, selon lequel l'enfermement, même tempéré de présence éducative, pourrait être un remède à la délinquance. Il n'est de solution que dans la prévention. Certains jeunes font tout de même l'objet d'un contrôle judiciaire dont je ne m'explique pas la sévérité : des délits mineurs leur sont reprochés avec une rigueur qu'on n'appliquerait pas à un adulte.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Il me semble cependant que la sanction intervient, le plus souvent, après que le juge des enfants a donné plusieurs avertissements.

Mme Anaïs Vrain. – Vous m'accorderez que les avertissements prononcés par un juge sont une mesure de prévention tout de même bien incomplète. Il faut aussi se garder des interprétations hâtives que l'on peut faire d'une série de petits délits commis sur un laps de temps très court : ils donnent l'illusion de la récidive alors qu'ils ne sont, en fait, que les éléments disparates d'un même acte de délinquance. De façon générale, le temps du mineur délinquant n'est jamais celui de l'adulte, et la réponse carcérale ne fait pas cette distinction.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Si l'on a décidé de ce que vous appelez le « décentrage » de la PJJ sur le pénal, c'est bien que ses missions antérieures, telles qu'elles étaient définies, ne donnaient pas entière satisfaction. Je peine à croire que l'on pourrait se contenter de prévention...

Mme Anaïs Vrain. – Selon moi, le tournant carcéral de la prise en charge des jeunes délinquants n'avait d'autre but que de répondre à une demande de l'électorat.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je reste assez peu convaincue par l'idée d'une PJJ dont l'intervention éducative en milieu carcéral pour mineurs aurait été contre-productive.

M. Michel Amiel, rapporteur. – Je pense qu'il s'agit moins de contester l'utilité du travail de la PJJ que de constater que la hausse des incarcérations observées ne s'explique pas nécessairement par une hausse symétrique des actes de délinquance. C'est à mon sens très lié au cycle économique qui, en phase de ralentissement, provoque des comportements délinquants qui ne sont pas nécessairement plus fréquents mais en tout cas moins aisément tolérés. Ainsi, la hausse des incarcérations traduit davantage le ressenti propre à une époque vis-à-vis de la délinquance que le niveau de délinquance lui-même.

Mme Anaïs Vrain. – Ajoutez à cela que les seuls comportements délinquants que l'on ne tolère pas sont ceux des personnes les moins aisées...

M. Jean-Marie Morisset. – J'ai prêté beaucoup d'attention à votre exposé, qui m'inspire trois remarques. De nombreuses auditions nous ont rapporté le phénomène d'une incarcération injustifiée des mineurs non accompagnés. Qu'en pensez-vous ? Je vous rejoins par ailleurs tout à fait sur le rôle important que devrait avoir la PJJ et je déplore, tout comme vous, que davantage de moyens ne lui soient pas alloués, surtout pour accompagner le jeune qui vient de faire l'objet d'un jugement. Enfin, une partie des mesures éducatives prescrites par le juge des enfants sont mises en œuvre par les départements, dont j'estime qu'ils ne sont pas assez insérés dans le circuit !

Mme Anaïs Vrain. – Je vous confirme, à propos des MNA, qu'à comportement délictuel égal, ils sont beaucoup plus incarcérés que les mineurs français. Le vote récent par le Sénat du projet de loi sur l'immigration et le droit d'asile a donné lieu à l'introduction de dispositifs très contestables de profilage et de surveillance de ces jeunes, alors que leurs premiers besoins sont d'ordre médical et que l'enfermement ne peut que compliquer les choses. Vous déplorez la baisse des moyens de la PJJ. Certes, je vous rejoins mais permettez-moi tout de même de me livrer à ce bref calcul : 690 euros multiplié par 365 jours, multiplié par la vingtaine de nouveaux CEF envisagés, multiplié par le nombre de places qui y seront ouvertes, donne un montant financier colossal, que je préférerais de très loin voir investi dans la protection de l'enfance. Le suivi par un éducateur de la PJJ n'est pas suffisant, surtout quand il est lâche, faute de moyens.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Quels sont à votre sens les modifications les plus urgentes à apporter à l'ordonnance du 2 février 1945 ?

Mme Anaïs Vrain. – En premier lieu, nous tenons absolument à son maintien. Mais certaines retouches sont néanmoins nécessaires. Il est urgent de repenser les critères du placement en détention provisoire. De même, il faut supprimer la procédure de comparution immédiate : il n'est pas admissible que le mineur ne soit pas soumis au moins à une audition préparatoire ! Enfin, il est plus qu'inquiétant que le juge des libertés et de la détention ne reçoive aucune formation spécifique en matière d'incarcération des jeunes.

Je vous rappelle à gros traits le parcours judiciaire du jeune interpellé. Après sa garde à vue, dont je souligne qu'elle peut être portée à 48 heures, le procureur de la

République peut requérir une incarcération. Le jeune est alors déféré devant un juge des enfants pour être éventuellement mis en examen. Le JLD est saisi, soit par ordonnance motivée du juge des enfants, soit par le procureur de la République, en cas d'infraction grave. C'est à lui que revient de statuer sur le placement en détention provisoire du jeune, qu'on appelle plus familièrement la « préventive ». Or cette incarcération est prononcée par le JLD sans véritable prise en compte de la minorité du prévenu. On devrait, à mon sens, substituer des mesures d'assistance éducative à ces mesures de détention provisoire.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous retomberions alors sur le problème que vous évoquiez tout à l'heure. Si on devait convertir toutes les détentions provisoires en mesures d'assistance éducative, nous n'aurions pas assez d'éducateurs de la PJJ pour leur apporter une réponse satisfaisante.

Mme Anaïs Vrain. – Nous redéployerions les moyens consacrés à l'emprisonnement ! De façon générale, je ne peux accepter que l'incarcération des mineurs, qui concerne tout de même un nombre relativement faible d'individus, représente un défi aussi insoluble pour les pouvoirs publics. Ces derniers se sont précipités sur la réponse carcérale sans envisager la moindre alternative. La Commission nationale consultative des droits de l'homme a récemment rendu un rapport magistral sur ce sujet, fruit de près de soixante auditions, et les conclusions n'en étaient pas encore rendues que le Gouvernement avait déjà décidé de l'ouverture de vingt nouveaux CEF !

Pardonnez-moi ce lieu commun, mais il s'agit tout de même avant tout d'humains, et nous bâtissons des endroits de séquestration, où les surveillants sont tout juste chargés de la garde des clefs...

Pour conclure, je ne pouvais pas ne pas mentionner l'importance cruciale des mesures relatives aux jeunes majeurs, accessibles jusqu'à l'âge de vingt-et-un ans. Elles sont un levier de réinsertion extrêmement efficace et les conseils départementaux doivent se voir soutenus dans leur promotion.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Il me reste à vous remercier de cette audition très dense et stimulante.

La réunion est close à 19 h 15.

MISSION D'INFORMATION SUR LA PENURIE DE MEDICAMENTS ET DE VACCINS

Jeudi 5 juillet 2018

- Présidence de M. Yves Daudigny, président -

La réunion est ouverte à 10 h 15.

Audition du docteur Patrick Maison, directeur de la surveillance, et de Mme Dominique Debourges, ancienne cheffe du pôle défaut qualité et rupture de stock de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM)

M. Yves Daudigny, président. – Notre mission d'information débute ses travaux par l'audition de deux représentants de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), le docteur Patrick Maison, directeur de la surveillance, et Mme Dominique Debourges, ancienne cheffe du pôle défaut qualité et rupture de stock.

Cette audition sera l'occasion d'un premier cadrage de l'action des pouvoirs publics face à un phénomène qui a pris une ampleur considérable ces dix dernières années. Le nombre de signalements de ruptures et risques de rupture de stock de médicaments essentiels a, en effet, été multiplié par dix entre 2008 et 2014 et vient d'atteindre un nouveau record en 2017, avec 530 signalements recensés par l'ANSM. La loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016 a renforcé les obligations des différents acteurs de l'offre et de la distribution dans la notification, la prévention et la gestion des pénuries. Nous pourrions ainsi dresser un premier bilan de sa mise en œuvre et de l'efficacité du dispositif législatif et réglementaire.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Nous souhaiterions des précisions sur la durée – moyenne et maximale – des ruptures de stock ces dernières années ? La majorité d'entre elles sont résolues rapidement. L'augmentation du nombre de pénuries est exponentielle depuis dix ans.

Comment distinguez-vous rupture de stock et rupture d'approvisionnement, et comment se répartissent-elles dans le temps ? Les dépositaires de médicaments – acteurs peu connus de la chaîne de distribution – jouent-ils un rôle dans les phénomènes de pénurie ?

Dr Patrick Maison, directeur de la surveillance de l'ANSM. – Le périmètre de l'agence ne recouvre pas l'ensemble des ruptures – notamment d'approvisionnement – car l'agence traite des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM), dont l'absence peut créer une perte de chance pour le patient, et des ruptures de stock au niveau national – l'incapacité pour le fabricant ou l'exploitant d'approvisionner le territoire national. Elle ne gère donc pas les ruptures d'approvisionnement, qui concernent l'impossibilité pour une pharmacie d'approvisionner un patient dans les 72 heures. Entre les deux, tout le circuit de distribution et la répartition nationale ne relèvent pas des missions de l'agence.

Le contexte mondial joue un rôle certain, de même que les fabricants, les exploitants, la chaîne de distribution et le marché global. Nous effectuons une analyse des

risques sur le marché, sur les étapes de fabrication et sur un produit, en fonction de ses différentes indications et des alternatives, disponibles ou non.

Les durées de pénurie sont très variables, des épisodes de risque de rupture de stock, sans rupture matérialisée ou pour une période très courte, à des situations qui peuvent durer plusieurs mois voire plusieurs années, où il est nécessaire d'importer des médicaments pour compenser.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Pouvez-vous nous en dire plus sur les différences entre rupture de stock et rupture d'approvisionnement ?

Dr Patrick Maison. – La première étape porte sur le stock et repose sur la capacité de l'exploitant à approvisionner le territoire pour répondre aux besoins au niveau national. La deuxième étape concerne la distribution et la répartition au niveau territorial : la rupture d'approvisionnement correspond alors à l'incapacité du pharmacien à répondre à la demande d'un patient dans un délai de 72 heures. Il existe des cas de figure pour lesquels, en dépit d'un stock national suffisant, la répartition au niveau territorial peut entraîner localement des difficultés d'approvisionnement.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – À cela s'ajoutent parfois des ruptures de fabrication.

Dr Patrick Maison. – Oui, en amont. Parfois, le niveau de fabrication diminue sans aboutir à une rupture de stock, mais il est alors difficile de couvrir l'ensemble du territoire. Nous mettons alors en place un contingentement quantitatif ou qualitatif : par exemple, nous approvisionnons les hôpitaux, car il est plus facile de réguler les stocks et la distribution d'une pharmacie d'hôpital que ceux de multiples officines.

M. Yves Daudigny, président. – Lorsque le patient ne trouve plus en pharmacie ou à l'hôpital les médicaments qui lui ont été prescrits, il y a deux types de cause possible : une surconsommation ou une sous-évaluation des besoins de médicament dans la durée. Dans ce cas, la responsabilité des uns et des autres n'est pas engagée. Parfois, les laboratoires peuvent avoir une stratégie commerciale et financière de ralentissement de la fabrication de médicaments qui procurent un profit insuffisant. Dans les situations connues de rupture, pouvez-vous distinguer entre ces deux hypothèses ? Existe-t-il une troisième cause ?

Dr Patrick Maison. – Les ruptures sont multifactorielles, il est difficile d'avoir une vision exacte des causes. On nous rapporte surtout des déséquilibres entre la demande et la production et des arrêts de commercialisation. Les arrêts de commercialisation sont rarement la cause des ruptures de stock ou des risques de rupture. Un arrêt de commercialisation peut fragiliser le secteur, faute d'alternative, et aboutir à une tension d'approvisionnement ou à une rupture de stock. Si l'alternative a une faible part du marché, il est difficile de subvenir rapidement aux besoins. En-dessous de 20 % de parts de marché, il est difficile à un acteur de répondre rapidement à la demande globale. Le déséquilibre entre production et demande est la cause de 25 % des ruptures, et 20 % sont dues à un problème dans la chaîne de production, de la matière première au conditionnement. Peuvent également entrer en jeu des défauts de qualité, et enfin, dans 15 % des cas, une insuffisance de matières premières produites par un nombre d'acteurs limités pour répondre à une demande mondiale qui augmente.

M. Yves Daudigny, président. – Ont été portés à notre connaissance des exemples de ruptures de stock de médicaments en établissement hospitalier, dont l'un pour lequel l'alternative existait probablement sous forme générique et était fournie par un autre laboratoire qui n'avait pas répondu au marché initial et qui a cédé son produit pour un prix jusqu'à dix fois plus cher que le prix initial. Avez-vous eu écho de telles situations abusives, voire scandaleuses ?

Mme Dominique Debourges, ancienne cheffe du pôle défaut qualité et rupture de stock de l'ANSM. – Lorsqu'un laboratoire répond à un appel d'offres hospitalier, un prix de marché, négocié, est fixé entre l'hôpital et le laboratoire. Lorsqu'un laboratoire subvient à des difficultés d'approvisionnement, il n'intervient pas dans le cadre d'un marché. Le prix peut donc être supérieur mais le laboratoire défaillant doit alors absorber la différence de prix entre le prix négocié par lui et le prix du médicament de substitution.

M. Yves Daudigny, président. – Est-ce vrai partout, dans le public comme dans le privé ?

Mme Dominique Debourges. – Tout à fait.

Dr Patrick Maison. – Il peut se produire l'inverse. Un centre hospitalier peut s'engager auprès d'un nouvel acteur à acheter un stock à un certain prix, en pensant que le laboratoire défaillant va rembourser. Toutefois, lorsque celui-ci peut réapprovisionner le marché, ce laboratoire refuse de rembourser les achats. Son obligation cesse, mais peut mettre l'hôpital en situation financière difficile.

M. Yves Daudigny, président. – La loi santé de 2016 a mis en place des plans de gestion de pénurie (PGP). Qu'en est-il en réalité ? Les laboratoires appliquent-ils la loi ?

Dr Patrick Maison. – Oui, les laboratoires mettent en œuvre des PGP, mais tous ne sont pas forcément efficaces. À l'heure actuelle, nous effectuons un important travail d'harmonisation pour rendre ces plans efficaces. Pour un certain nombre de mesures, notamment celles concernant le cycle de production, il faudra du temps avant d'apprécier leur efficacité. La première étape est l'analyse du risque, et trouver des solutions immédiates pour gérer la pénurie. Dans un second temps, il faut prévoir et anticiper. Évaluer l'efficacité des PGP prendra donc du temps.

Mme Dominique Debourges. – Les laboratoires prennent des mesures à moyen et long terme : augmenter la capacité de production d'une usine prend plusieurs mois, voire des années ; qualifier un nouveau fournisseur de substances actives également, de même qu'avoir des stocks supplémentaires. Les PGP sont exigibles depuis janvier 2017 : la profession respecte la réglementation. Cela aura des effets positifs pour la prévention à moyen terme.

M. Yves Daudigny, président. – Lors de l'inspection des sites de production, peut-on évaluer la capacité du fabricant de répondre à la demande et à ses éventuelles variations, et vérifier l'inventaire ainsi que l'adéquation des plannings de production aux projections de la demande ? Qu'en est-il lorsque les sites de production sont hors de France ou de l'Union européenne ?

Dr Patrick Maison. – Nous vérifions d'abord le respect par les exploitants et fabricants de leurs obligations. Ils doivent signaler une pénurie, élaborer un PGP et tout

mettre en œuvre pour y remédier. En termes d'efficacité de ces mesures, il n'existe pas de contrainte réglementaire, la seule est de faire le signalement dans les temps. Ils doivent déclarer l'état de leurs stocks et le suivi selon les posologies et les formes galéniques des produits. On vérifie la qualité mais pas les capacités de production.

Mme Dominique Debourges. – Les inspections, en France ou hors de l'Union européenne, vérifient le respect des bonnes pratiques de fabrication et de distribution et permettent de délivrer, le cas échéant, un certificat de bonnes pratiques de fabrication ou de distribution. L'analyse de la demande et la gestion de la planification de la production se fait globalement, et pas forcément sous la juridiction d'une inspection.

M. Yves Daudigny, président. – Si l'ANSM intervient uniquement sur le territoire national, existe-t-il néanmoins des mécanismes d'alerte et d'intervention pour faire face aux problèmes plus ponctuels et concentrés au niveau local ? Certaines régions moins denses ne souffrent-elles pas de difficultés récurrentes d'approvisionnement ?

Mme Dominique Debourges. – Le regard de l'agence est national. Nous intervenons en cas de tensions à ce niveau. Dans ce cas, nous privilégions certains canaux pour assurer l'équité des approvisionnements sur le territoire.

Au quotidien, les grossistes-répartiteurs ont une obligation de service public de fournir les officines avec un stock d'au moins deux semaines, et ont un délai de livraison d'une demi-journée.

Dr Patrick Maison. – Nous disposons d'informations sur les difficultés locales. L'agence vérifie alors si le problème est local ou national. Cela peut être important pour les territoires d'outre-mer.

M. Yves Daudigny, président. – L'échelle européenne est souvent invoquée dans le secteur médical. Quel est votre sentiment sur l'état de la coopération européenne dans la prévention et la gestion de pénuries de médicaments et de vaccins ? Le développement du commerce parallèle de médicaments dans le marché intérieur et l'externalisation croissante de sites de production en dehors de l'Union européenne obligent-ils à une coopération renforcée ?

Dr Patrick Maison. – Ces difficultés de marché ou de rupture de stock dépassent le cadre national en raison de la mondialisation des marchés, et ces négociations européennes sont nécessaires. Pour certains produits et notamment ceux avec une autorisation de mise sur le marché centralisée, la gestion des ruptures de stock ou des risques de rupture est centralisée au niveau européen. Cela concerne une minorité de médicaments, surtout les plus anciens. Des travaux ont débuté sur le partage des critères pour les médicaments à suivre et sur la définition des ruptures de stock, ainsi que sur la gestion au niveau national des ruptures de stock.

Mme Dominique Debourges. – L'Agence européenne des médicaments (EMA) a créé un premier groupe de travail en 2013 pour dresser un état des lieux, à l'échelle européenne, des ruptures de stock, définir ce qu'est une rupture et voir comment elles sont gérées au niveau national. Un deuxième groupe de travail développe une vision et une coordination européennes des ruptures d'approvisionnement. Les structures des laboratoires sont globalisées : il faut apporter des réponses plus larges.

L'EMA travaille aussi à des plans de prévention européens correspondant aux PGP français. Les réglementations ont évolué simultanément et de manière coordonnée. Même si ces plans de prévention ne sont pas encore rendus obligatoires en Europe, les recommandations ont été prises au sérieux par de nombreuses associations industrielles internationales.

M. Yves Daudigny, président. – L'Europe n'est pas dans une situation optimale actuellement, mais on peut donc considérer qu'il existe une volonté commune, un travail commun et des avancées sur cette question.

Mme Brigitte Micouveau. – Certains patients, déjà angoissés par leur maladie, font face à l'impossibilité de poursuivre leur protocole à cause des ruptures d'approvisionnement. J'ai notamment été saisie d'un problème de pénurie par de nombreux patients atteints d'un cancer de la vessie. Depuis que le laboratoire Sanofi a cessé de produire et de commercialiser l'Ametycine® au niveau mondial, un laboratoire japonais a été autorisé à importer en France un produit destiné initialement au marché britannique, Mitomycin-C Kyowa®. Mais, depuis quelque temps, ont été observées des ruptures d'approvisionnement, compromettant ainsi la réalisation de protocoles de soins établis. Sans médicament, ces patients se retrouvent face à un mur. Quelles sont les solutions ?

Dr Patrick Maison. – L'un des points importants, dans la gestion des pénuries, c'est la communication, à l'endroit des professionnels de santé et des patients. L'agence s'emploie à monter en puissance sur cet aspect de la gestion de crises, car il s'agit de traiter l'angoisse que vous évoquez et de trouver très rapidement des alternatives, par l'importation de produits ou par l'adaptation des protocoles mis en place par les professionnels de santé.

Nous avons récemment mis en place des outils de communication en temps réel et nous organisons des échanges avec les associations de patients et avec les sociétés savantes. Nous proposons notamment d'adapter les traitements sans perte de chance, même si nous savons que la modification d'un protocole est toujours angoissante.

La gestion des ruptures de stock est souvent une course à l'information qui varie au cours du temps. Elle exige des efforts d'adaptation de la part de tous les acteurs ; d'où l'accent mis sur la communication.

Mme Dominique Debourges. – Nous avons eu des contacts fréquents avec la société française d'urologie pour gérer les périodes de pénurie que vous avez évoquées. Des mesures d'importation et des mesures palliatives ont été mises en place. Même si nous savons que ce n'est pas toujours facile pour les patients, nous nous efforçons d'approvisionner au mieux le marché dans une période difficile.

Mme Corinne Imbert. – En tant que pharmacienne d'officine qui exerce encore un peu, imaginez le ras-le-bol, permettez-moi l'expression, des équipes officinales et des patients. Les professionnels de santé, notamment les pharmaciens d'officines, n'ont pas toujours l'information sur la nature de la rupture de stock et sur la date de retour prévisionnelle. Ce défaut d'information n'est pas acceptable. Les grossistes choisissent parfois, lorsqu'ils ont une date de retour, de ne pas la communiquer, de peur de créer un épuisement immédiat des nouveaux stocks à la date du réapprovisionnement. Les pharmaciens d'officines se trouvent donc dans l'incapacité de répondre à leurs patients. Quel est le rôle de l'agence en la matière ? Les pharmaciens ont au moins besoin d'une information sur la nature de la rupture et d'une date de retour dans le circuit pharmaceutique.

Dr Patrick Maison. – Les fabricants et les exploitants sont soumis à une obligation d'information, *via* les centres d'appels d'urgence ; nous veillons à ce qu'ils l'assument. L'agence joue un rôle d'accompagnement ; elle participe à l'amélioration des canaux d'information. La difficulté est néanmoins la suivante : cette information est mouvante. C'est pourquoi je parle de course à l'information, et même de course-poursuite. D'une heure à l'autre, la résolution de la problématique aux différentes étapes de la production et de la distribution ou le moindre grain de sable peuvent faire varier l'état des stocks ou perturber la distribution. Il n'est pas simple d'informer en temps réel.

Nous allons tâcher d'étendre notre programme d'information, que nous avons mis en place pour certains produits depuis 2018, à l'ensemble des produits en rupture ou en risque de rupture de stock. Nous travaillons également, sur ce sujet, avec le Conseil national de l'ordre des pharmaciens (CNOP).

Mme Martine Berthet. – Je suis également, comme ma collègue et consœur Corinne Imbert, pharmacienne d'officine de profession.

Existe-t-il une différence significative entre les taux de rupture de stock respectifs des médicaments de ville et des médicaments d'hôpital ? Par ailleurs, s'agissant des vaccins, identifiez-vous des causes de rupture ? Enfin, les laboratoires « contingentent »-ils toujours la fabrication de certains médicaments, ce qui pourrait expliquer qu'on observe des ruptures plus fréquentes en fin d'année ?

Dr Patrick Maison. – Nous avons analysé l'augmentation du nombre de signalements en 2017 et le marché hospitalier est nettement plus affecté que le marché officinal par les ruptures. Je précise toutefois que l'agence surveille les médicaments d'intérêt thérapeutique majeur, ce qui introduit un biais dans notre analyse.

Souvent, les établissements de santé passent des contrats sur un seul produit, y compris sur des marchés où il existe des alternatives, ce qui produit des déséquilibres et limite la capacité à réagir en cas de problème.

Le marché des vaccins est particulier : peu d'acteurs sont présents, et la chaîne de fabrication est longue, avec une capacité à s'adapter plus difficile puisqu'il faut 18 mois à deux ans pour modifier une chaîne de production. En outre, la demande mondiale évolue et les calendriers vaccinaux varient d'un pays à l'autre.

Le risque de rupture est important toute l'année. Sur les six premiers mois de 2018, nous avons déjà recueilli un très grand nombre de signalements.

Mme Martine Berthet. – Les deux pharmaciennes d'officine que nous sommes, Corinne Imbert et moi, constatent pourtant des ruptures plus fréquentes en fin d'année.

M. Jean-Louis Tourenne. – Vous nous avez laissé entendre que le laboratoire titulaire d'un marché ne pouvait être rendu compta-ble du paiement du « delta » éventuel entre le prix dudit marché et celui du marché de substitution conclu par l'hôpital avec un autre laboratoire, en cas de pénurie.

Vous avez indiqué qu'il peut arriver que le laboratoire titulaire d'un marché se trouve dans l'incapacité de livrer la quantité de médicaments contractuellement prévue pendant une certaine période de temps ; or il semble que – c'est du moins ce que j'ai compris

de vos propos –, lorsque la livraison normale reprend, ce laboratoire soit dégagé de l'obligation d'indemniser l'hôpital.

Par ailleurs, vous nous avez présenté les dispositifs que vous avez mis en place pour tenter de prévenir les pénuries ; avez-vous pu en mesurer les effets ?

Dr Patrick Maison. – Une rupture évolue au gré de la succession des arrêts et des reprises. J'ai parlé de 530 signalements, mais le même produit peut être signalé plusieurs fois.

J'ai cité l'exemple d'établissements qui, en cas de rupture de stock d'un produit, passent un marché avec le fabricant d'un produit alternatif ; le contrat initial peut ne pas prévoir le remboursement de cet achat. Lorsque la pénurie cesse, le premier fabricant peut se retrouver en difficulté, s'il ne parvient pas à écouler sa production devenue inutile ; inversement, l'établissement peut lui aussi connaître des problèmes au moment où le contrat palliatif perd son utilité. Ces situations sont néanmoins exceptionnelles.

Nos dispositifs ont des effets en termes de communication et d'analyse de risques. Les effets des mesures de compensation ne peuvent pas encore être mesurés ; en revanche, l'analyse des risques en amont permet d'améliorer la capacité des laboratoires à réagir rapidement. On observe également une amélioration en matière de visibilité des secteurs les plus fragiles, dont les stocks doivent être surveillés en amont.

M. Yves Daudigny, président. – L'obligation imposée au laboratoire défaillant de combler le delta né d'une situation de pénurie existe dans le cadre des marchés publics ; existe-t-elle aussi pour les établissements privés ?

Mme Dominique Debourges. – Je n'ai pas la réponse exacte, mais j'aurais tendance à penser que cette obligation concerne les marchés publics.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Nous avons constaté une augmentation très importante des pénuries depuis une dizaine d'années, avec des pics en 2013 et en 2017. Comment l'expliquez-vous ? Ces hausses sont-elles liées à l'évolution des obligations de signalement ? Quelles mesures préconiseriez-vous pour régler ces problèmes ?

Dr Patrick Maison. – Il nous est difficile d'expliquer le premier pic ; c'est au moment de ce pic que l'agence s'est organisée en guichet, avec un recueil des différents signalements qui n'existait pas auparavant. Nous disposons depuis lors d'un recueil plus exhaustif, ce qui a mécaniquement produit une augmentation. L'évolution de la réglementation constitue sans doute une deuxième cause. Enfin, troisième cause, le contexte est celui de la mondialisation, d'une complexification des circuits et d'une augmentation de la demande globale. Il nous est toutefois difficile de faire la part de ces trois causes.

Sur le deuxième pic, celui de 2017, le travail est en cours avec les principaux exploitants qui ont fait l'objet de signalements, sachant que l'organisation de l'agence n'a pas changé. L'augmentation du nombre de signalements est-elle liée à une évolution de la sensibilité, donc des méthodes de travail, des déclarants, ou à un changement de réglementation ?

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Quelles mesures suggérez-vous ?

Dr Patrick Maison. – Trois axes d'amélioration existent : d'une part, l'obligation de communication des exploitants et des fabricants ; d'autre part, les plans de gestion de

pénurie – leur mise en place ne date que d’un an : il faut attendre pour en mesurer les effets ; l’Europe, enfin : il faut promouvoir une gestion plus globalisée de ces risques de rupture.

Mme Nadine Grelet-Certenais. – Ma question pourra paraître hors-sujet : je souhaiterais connaître votre avis sur le cannabis, dont les vertus thérapeutiques sont de plus en plus reconnues – la ministre a elle-même ouvert ce dossier.

Dr Patrick Maison. – L’agence étudie la balance bénéfico-risque des produits disponibles, et notamment des nouveaux produits. Sur le cannabis, spécifiquement, je suis dans l’incapacité de vous répondre.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Nous avons bien compris qu’une application stricte de la loi constituerait déjà une avancée.

Au chapitre des préconisations, certaines mesures coercitives devraient-elles être prises vis-à-vis des laboratoires ? Que proposez-vous, sachant que nous sommes dans un contexte européen ?

Dr Patrick Maison. – Les mesures coercitives sont difficiles à mettre en œuvre. Sur les problèmes de fabrication, il est compliqué d’intervenir. La vision de l’ANSM est limitée ; la promotion de solutions d’approvisionnement du marché serait plus facile au niveau européen qu’au niveau national. Des discussions ont lieu sur la localisation des sites de fabrication.

Le sujet des marchés, là encore, dépasse largement le champ d’action de notre agence. Les disparités en termes de marchés peuvent créer des difficultés, mais nous ne voyons pas quelle solution coercitive pourrait être envisagée. Ma réponse ne vous aidera pas beaucoup, j’en suis tout à fait conscient ; elle est révélatrice du caractère complexe et multifactoriel de ce problème. Aucune solution ciblée ne permettra de répondre à toutes les situations.

Mme Dominique Debourges. – L’industrie pharmaceutique a changé de modèle depuis dix ou vingt ans, avec une mondialisation de la production et une diminution du nombre de sites fabriquant des substances actives et des produits finis. Le modèle de fonctionnement a changé. Nous travaillons à mieux comprendre la situation actuelle, afin de voir comment les laboratoires peuvent s’organiser pour y répondre. Cette question dépasse de beaucoup le cadre de l’ANSM ; nous travaillons sur ces sujets en lien avec la direction générale de la santé (DGS), la direction générale de l’offre de soins (DGOS), l’Institut national du cancer (INCa) ou les associations industrielles.

Nous avons travaillé notamment sur la sécurisation des approvisionnements, notamment pour les antibiotiques et les anticancéreux, avec une déclinaison de mesures possibles : relocalisation d’usines en Europe, mise en place de stocks de sécurité nationaux. Les choses ne sont pas encore stabilisées, mais il y a une prise de conscience générale.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Vous avez bien compris que je n’ai pas été convaincu par votre réponse. Fabriquer des médicaments, quelles que soient les évolutions, c’est une responsabilité. C’est l’essence même de la protection humaine ! Le monde des médicaments semble être devenu un monde exclusivement économique, si ce n’est spéculatif. Où est l’éthique ? Où est l’humanisme ? Je suis un peu gêné d’entendre que des

mesures sont prises pour des raisons exclusivement économiques ; un regard différent est nécessaire.

Il est difficile de mettre en place des mesures coercitives et d'harmoniser les dispositifs au niveau européen, certes, mais la France aurait tout à gagner à adopter une posture novatrice pour assurer cette fourniture de médicaments. Je n'irai pas jusqu'à défendre la nécessité de la réquisition, quoique...

Dr Patrick Maison. – Nous sommes d'accord avec vous, monsieur le rapporteur. Le point de vue de l'agence n'est pas du tout économique ; il nous est donc difficile de vous fournir des éléments tangibles sur l'efficacité de telle ou telle mesure. La pluralité des acteurs et la complexité de la situation rendent notre vision trop limitée et notre diagnostic très parcellaire. D'où le caractère peu satisfaisant de nos réponses.

M. Yves Daudigny, président. – Les laboratoires sont aujourd'hui des entreprises dans un système économique mondialisé ; ils ont la liberté de fabriquer ou de ne pas fabriquer, et de contingenter. Certains médicaments sont mis sur des marchés européens, mais pas sur le marché français. Avez-vous identifié des cas de rupture où un laboratoire a décidé d'arrêter la fabrication du médicament pour des raisons de rentabilité économique ?

Mme Dominique Debourges. – L'agence gère à la fois les ruptures de stock et les arrêts de commercialisation, qui ne sont pas traités par les mêmes équipes. Lorsqu'une déclaration d'arrêt de commercialisation est émise, l'agence engage une discussion avec le laboratoire pour tenter de contrer cette mesure, notamment pour les médicaments d'intérêt thérapeutique majeur. Les laboratoires sont contraints par la réglementation d'avertir l'agence un an avant l'arrêt effectif. Dans un certain nombre de cas, mais pas dans tous, l'agence a réussi à contraindre le laboratoire à poursuivre la fabrication.

Le cas des ruptures d'approvisionnement est différent : il s'agit plutôt de difficultés de production.

M. Yves Daudigny, président. – A-t-on des exemples de laboratoires qui décideraient de réserver un médicament à un certain marché et de le retirer d'autres marchés ?

Mme Dominique Debourges. – Nous n'avons pas de visibilité sur la chaîne d'approvisionnement globale d'un laboratoire. Nous savons ce qui se passe sur notre territoire ; en revanche, nous n'avons pas forcément connaissance des médicaments alloués aux autres marchés.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Si vous aviez d'autres propositions à nous faire, je vous prie de bien vouloir nous les communiquer. Nous ne vous demandons pas nécessairement d'être force de proposition, mais nous souhaiterions recueillir vos avis.

M. Yves Daudigny, président. – Je vous remercie de votre venue.

Audition de la professeure Dominique Le Guludec, présidente de la Haute Autorité de santé (HAS), de Mme Catherine Rumeau-Pichon, adjointe à la directrice de l'évaluation médicale, économique et de santé publique de la HAS, du professeur Norbert Ifrah, président de l'Institut national du cancer (INCa), et de M. Thierry Breton, directeur général de l'INCa

M. Yves Daudigny, président. – Nous poursuivons nos travaux par l'audition conjointe de deux agences d'expertise sanitaire et scientifique : la Haute Autorité de santé (HAS), représentée par sa présidente, la professeure Dominique Le Guludec, et Catherine Rumeau-Pichon, adjointe à la directrice de l'évaluation médicale, économique et de santé publique, et l'Institut national du cancer (INCa), représenté par le professeur Norbert Ifrah, président, et Thierry Breton, directeur général. Je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation au niveau le plus élevé de vos agences. Vos éclairages nous permettront de mieux cerner l'impact des pénuries de médicaments essentiels et de vaccins sur la prise en charge des patients et de prendre la mesure de la difficulté à mettre en œuvre des traitements alternatifs ou des solutions palliatives. Les risques de rupture de stock affectent d'abord les médicaments anticancéreux et anti-infectieux, ainsi que les produits agissant sur le système nerveux pour lesquels les alternatives sont rares, voire inexistantes.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – En complément au questionnaire qui vous a été envoyé pour servir de trame à nos échanges, je souhaiterais connaître votre position sur la définition des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM) utilisée par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) dans la gestion des ruptures de stock et d'approvisionnement et sur la nécessité qu'il pourrait y avoir à l'élargir. J'aimerais également connaître votre appréciation des mesures de substitution prises dans certaines situations de pénurie, notamment sur les garanties de sécurité et d'efficacité qu'elles présentent pour les patients concernés. En matière de vaccination, enfin, estimez-vous que la récente extension de l'obligation vaccinale puisse avoir un effet positif sur les pénuries et que préconisez-vous en cas de rupture de stock ?

Pr Dominique Le Guludec, présidente de la HAS. – Je précise à titre liminaire que la HAS ne dispose, à rebours de l'ANSM, d'aucune compétence dans la gestion des pénuries de vaccins ou de médicaments. Nous ne disposons, en conséquence, pas d'une visibilité qualitative ou quantitative sur ces phénomènes. Nous sommes, en revanche, amenés à ajuster ou à modifier la stratégie vaccinale pour répondre à des situations de pénurie.

Pr Norbert Ifrah, président de l'INCa. – L'INCa n'intervient que lorsque l'ANSM ou le ministre de la santé demande son concours à l'occasion d'une pénurie, mais ne dispose d'aucune mission en la matière.

Pr Dominique Le Guludec. – Je n'ai aucune remarque à formuler sur la définition des MITM.

Pr Norbert Ifrah. – La définition des MITM possède naturellement une dimension évolutive car les produits comme les indications sont amenés à changer au gré des innovations : un produit plus efficace ou mieux toléré peut remplacer le précédent. Il apparaît donc nécessaire de réinterroger régulièrement la définition des MITM, comme le fait d'ailleurs l'ANSM.

Pr Dominique Le Guludec. – Lorsque nous sommes saisis d’une situation de pénurie de vaccins, nous proposons des ajustements ou des modifications de la stratégie vaccinale, voire une priorisation des populations, selon le produit en cause. Les adaptations mises en œuvre se sont toujours révélées efficaces mais il est probable que, dans le contexte de l’extension de l’obligation vaccinale, il existe un risque supplémentaire non pas de rupture de stock mais de détérioration d’image, dans une période où il est important de regagner la confiance des Français dans les vaccins et donc d’assurer la cohérence de la stratégie vaccinale.

Il existe différentes sortes de pénuries : celles conjoncturelles, pour certains vaccins vivants, liées à un problème survenu dans un processus de fabrication complexe et ne résultant donc ni d’une stratégie des laboratoires ni de l’extension de l’obligation de vaccination ; celles qui découlent d’un désintérêt des industriels pour des vaccins anciens ou peu rémunérateurs, bien qu’ayant toujours leur place dans la stratégie vaccinale et dont les indications peuvent demeurer importantes ; celles, enfin, qui ressortent des choix commerciaux des laboratoires ou de la répartition des stocks entre pays et peuvent évoluer au gré des obligations vaccinales. Au-delà de cette typologie, je ne puis en revanche vous livrer des éléments quantitatifs sur chaque situation, même si, à mon sens, les pénuries liées à la fabrication de produit doivent être plus fréquentes.

Pr Norbert Ifrah. – Les malades en protocole de soin pour un cancer sont directement concernés par la politique vaccinale. Dans une moindre mesure, les conséquences existent également en matière de prévention. De fait, les traitements anticancéreux entraînent fréquemment une sévère immunodépression. Or, 400 000 cancers se déclarent chaque année, tandis que trois millions de Français souffrent ou ont souffert de cette maladie qui a fragilisé, parfois définitivement, leur système immunitaire. La responsabilité sociétale de l’entourage des malades ou des anciens malades, comme des personnes greffées, est donc considérable : l’obligation de vaccination relève de la morale collective. Le sujet est d’importance pour l’INCa qui défend vigoureusement la vaccination et l’absence de rupture dans la stratégie vaccinale. Je crains le jour où des malades du cancer décèderont du fait d’une épidémie de rougeole contre laquelle existe pourtant un vaccin...

Pr Dominique Le Guludec. – Je vous propose d’illustrer ma topologie des pénuries par trois exemples : la pénurie de Rouvax®, vaccin contre la rougeole administré aux nourrissons, est due à la décision du fabricant, compte tenu de l’étroitesse du marché, d’en cesser la production ; celle, conjoncturelle, des vaccins contre les infections à pneumocoque résulte d’une fabrication complexe ; celle, enfin, du vaccin contre l’hépatite B administré aux adultes ressort d’une extension des indications et, partant, d’un déséquilibre temporaire entre l’offre et la demande de produit.

M. Yves Daudigny, président. – Vos exemples sont éclairants et permettront utilement d’étayer nos travaux. Pour faire face à des risques de pénurie liés à des défauts de qualité, l’agence sanitaire américaine, la *Food and Drug Administration* (FDA), a déjà autorisé le maintien d’un produit injectable défectueux, sous réserve de l’utilisation d’un filtre n’affectant pas le fonctionnement de son principe actif. Quelle est, en France, l’approche retenue lorsqu’un médicament essentiel, pour lequel il n’existe aucun substitutif, est menacé de retrait en raison d’un défaut de qualité ou de fabrication ?

Pr Dominique Le Guludec. – Votre question dépasse le champ de compétence de la HAS. Elle concerne l’ANSM qui évalue la gravité d’un défaut et propose un palliatif.

Pr Norbert Ifrah. – Il peut certes arriver que l'INCa soit interrogé sur un substitut à un produit ou sur une solution provisoire de traitement, mais votre question ne relève pas non plus de nos missions.

M. Yves Daudigny, président. – Lorsque la pénurie est limitée à un ou deux pays, est-il envisageable de prévoir temporairement une rotation des stocks entre États membres de l'Union européenne ? Certains établissements de santé ont-ils pour habitude de venir en aide à des établissements européens confrontés à une grave pénurie ?

Pr Dominique Le Guludec. – Une gestion des stocks plus collective et à une échelle plus large que celle du territoire national semble effectivement une idée intéressante.

Mme Catherine Rumeau-Pichon, adjointe à la directrice de l'évaluation médicale, économique et de santé publique de la HAS. – Lors de la pénurie de vaccins contre l'hépatite B, une solidarité s'est organisée en Europe. La gestion des stocks à l'échelle européenne existe au niveau de chaque laboratoire et, parfois, des États membres.

Pr Norbert Ifrah. – Il peut arriver que l'ANSM travaille avec les agences d'autres pays mais, encore une fois, l'INCa n'est pas sollicité avant que n'émerge une solution alternative de traitement sur laquelle il peut être consulté.

M. Yves Daudigny, président. – Existe-t-il une coordination au niveau européen entre agences sanitaires pour la définition de procédures et de bonnes pratiques à destination des professionnels de santé ? Les agences nationales s'entendent-elles, par exemple, sur l'orientation vers d'autres solutions thérapeutiques d'attente ou sur des conseils dans l'ajustement des protocoles et du dosage lorsque cela est possible ?

Pr Dominique Le Guludec. – À ma connaissance, un tel niveau de collaboration n'a pas cours en matière de recommandation sur les bonnes pratiques ni d'adaptation de la stratégie vaccinale en cas de pénurie. Des groupes de travail réunissent, certes, les agences nationales d'évaluation des médicaments, mais sur d'autres sujets.

Mme Nadia Sollogoub. – Selon vous, les professionnels de santé et les populations sont-ils suffisamment informés en cas de pénurie, tant sur le produit concerné que sur la durée de l'événement ?

Pr Dominique Le Guludec. – Il est certainement possible d'améliorer la communication dans ce domaine afin de mieux informer les usagers des difficultés d'approvisionnement et des alternatives envisageables. Les pharmaciens, parfois, remplissent cette mission auprès des professionnels de santé. Lorsque la stratégie vaccinale est modifiée, ce rôle est tenu par le ministre de la santé. Pour le grand public, je ne crois pas qu'il existe de dispositif de communication institutionnelle.

Mme Nadia Sollogoub. – Hélas, les pharmaciens eux-mêmes ne disposent parfois pas des informations nécessaires...

Pr Norbert Ifrah. – Le cas des malades du cancer apparaît atypique, puisqu'un parcours personnalisé de soins est établi dans un cadre interdisciplinaire. Dès lors, le patient est informé de toute modification de son protocole, qu'elle soit liée à une pénurie de médicament, à une intolérance au produit ou à une rechute. Le plan de traitement est alors revu, bien que tout changement représente malheureusement, pour ces pathologies, une perte de chance pour le malade.

Pr Dominique Le Guludec. – Les informations relatives aux pénuries sont recensées sur les sites Internet de l'ANSM et de la HAS, mais il revient aux professionnels de santé de prendre l'initiative de les consulter. En outre, il conviendrait également de les informer tant des ruptures que des reprises d'approvisionnement. En tout état de cause, la solution réside, en partenariat avec les industriels, dans une optimisation de la gestion des stocks fondée sur une connaissance fine de l'existant et des besoins.

Pr Norbert Ifrah. – Imaginez qu'au cours de la dernière année, nous avons recensé une pénurie pour quarante médicaments anticancéreux essentiels, basiques pour certains. Il s'agit bien d'un problème d'envergure !

M. Yves Daudigny, président. – Quelle fut la durée de ces pénuries ?

Pr Norbert Ifrah. – Les pénuries et les tensions ont duré plusieurs mois et nous ont amené à proposer, en dialogue avec les sociétés savantes, le meilleur traitement de substitution – ou le moins mauvais – et à hiérarchiser les indications.

Mme Nadine Grelet-Certenais. – Concernant les produits de substitution pour les personnes atteintes de cancer, j'aimerais connaître votre avis sur l'opportunité que pourrait constituer le cannabis thérapeutique utilisé dans de nombreux pays pour ses effets analgésiques, antispasmodiques ou anti-inflammatoires.

Pr Norbert Ifrah. – Le cannabis n'entre pas tout à fait dans le champ de la pénurie de médicaments qui présentent un intérêt vital... Il est souvent fait état des avantages du cannabis, mais il faut également signaler les problèmes liés à son usage : une seule bouffée est susceptible de décompenser et ainsi d'entraîner l'irréversibilité des maladies psychotiques. Il convient par ailleurs de distinguer la part de l'effet de mode et de l'efficacité réelle du cannabis thérapeutique. Une étude hollandaise réalisée sur quelques centaines de malades a notamment montré qu'il était moins efficace comme antiémétique que le Pimpéran® et les corticoïdes. Je ne crois pas enfin qu'il existe une pénurie de cannabis en France !

Pr Dominique Le Guludec. – Il convient de distinguer des produits vendus comme des médicaments des autres produits. Par ailleurs, aucun dossier de dérivé du cannabis n'ayant été déposé auprès de la commission de la transparence en vue d'un remboursement, aucune évaluation médico-scientifique n'a été réalisée à ce jour par la HAS.

M. Jean-Louis Tourenne. – En cas de pénurie, certains laboratoires se livrent-ils à une forme de spéculation afin de vendre aux pays susceptibles de payer plus cher ? Sommes-nous capables de déterminer l'origine de la pénurie de médicaments ? Compte tenu des conséquences parfois létales d'une telle situation, il est indispensable que nous puissions identifier les cas de spéculation. C'est là toute l'utilité de notre mission d'information.

Pr Norbert Ifrah. – Un pays prêt à payer plus cher sera effectivement placé en meilleure position sur la liste d'attente. Par ailleurs, j'ai du mal à croire que les tensions ne soient jamais organisées. Il arrive, par exemple, que certains médicaments très anciens et donc peu chers disparaissent du marché pendant quelques mois avant d'être de nouveau commercialisés trente à cent fois plus cher par un autre laboratoire.

M. Yves Daudigny, président. – Le médicament n'est alors pas du tout modifié ?

Pr Norbert Ifrah. – C'est le même principe actif ! Ce sont des comportements voyous, qui nous amènent parfois à réaliser des acrobaties pour traiter les malades dans l'intervalle.

Pr Dominique Le Guludec. – La stratégie commerciale des fournisseurs demeure opaque aux institutionnels. Nous ne pouvons exclure, bien que cela soit rarement démontré, qu'il existe des politiques de vente privilégiée.

La pénurie de vaccin n'a, à ce jour, causé la mort d'aucun patient car des stratégies de substitution et un effort collectif d'adaptation des recommandations et des populations ont permis d'y répondre.

Pr Norbert Ifrah. – Il existe énormément de causes aux pénuries : rupture de principe actif – dont la production est largement délocalisée, notamment en Asie –, problème de production de lots de produits finis, effets pervers de la concurrence ou des monopoles, en particulier quand des groupements d'achat se portent sur un produit au risque d'amener d'autres laboratoires à désinvestir le champ. Il suffit alors que le seul laboratoire produisant un médicament rencontre un problème technique pour qu'il y ait pénurie. L'INCa n'a toutefois aucun moyen de connaître la part respective de chacune de ces causes.

M. Thierry Breton, directeur général de l'INCa. – Certains sites de production en Asie ne respectent pas les critères de qualité, ce qui peut causer des pénuries. De manière générale, dans un système de production où les médicaments sont largement fabriqués hors de France, les discussions des filiales françaises avec leurs partenaires étrangers sur la gestion des pénuries des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur sont parfois difficiles. Par ailleurs, l'ANSM a souvent des difficultés pour obtenir des laboratoires l'élaboration de plans de gestion de pénurie.

Pr Dominique Le Guludec. – La chaîne de production d'un médicament ou d'un vaccin est de plus en plus complexe, ce qui est source de tensions.

M. Yves Daudigny, président. – Pourriez-vous nous donner des exemples de médicaments anciens qui ont disparu puis sont réapparus ?

Pr Norbert Ifrah. – Le BiCNU®, utilisé pour le conditionnement de greffe de cellules-souches hématopoïétiques, a disparu avant d'être remis sur le marché à un prix beaucoup plus élevé. Je crois qu'il en va de même du Melphalan®.

M. Yves Daudigny, président. – Pour quelle raison les principes actifs sont-ils majoritairement produits en Inde ou en Chine ?

Pr Dominique Le Guludec. – Du fait de logiques de regroupement industriel et de baisse des coûts de production.

Mme Martine Berthet. – Avez-vous identifié les causes des ruptures ou des tensions pour les quarante molécules anticancéreuses mentionnées précédemment ?

Il me semble que, pour les médicaments d'officine, ce n'est pas tant la rupture que l'absence de visibilité sur la durée qui est gênante.

Enfin, quel est, selon vous, le lien entre une éventuelle stratégie des fournisseurs et leurs enveloppes autorisées aux remboursements ?

Pr Norbert Ifrah. – Le travail sur la gestion de la tension et la durée de celle-ci relève de l'ANSM. L'INCa n'est sollicité qu'en cas de rupture pour trouver, en lien avec les sociétés savantes et les observatoires du médicament, des dispositifs médicaux et de l'innovation thérapeutique (Omédit), des solutions de hiérarchisation ou de substitution, comme ce fut le cas lors de la pénurie de L-asparaginase d'Erwinia.

Pr Dominique Le Guludec. – L'ANSM et le fournisseur apprécient la durée de la rupture en fonction de la cause.

Concernant les stratégies des fournisseurs, la HAS a proposé la revalorisation du prix de certains médicaments anciens pour lutter contre ces ruptures « de désintérêt », sous réserve d'une appréciation de leur apport thérapeutique.

Mme Nadia Sollogoub. – Lors de la mise en place des nouvelles politiques de vaccination, nous avons beaucoup entendu parler des vaccins sans aluminium. Ces vaccins sont-ils plus sûrs et posent-ils des difficultés d'approvisionnement ?

Pr Dominique Le Guludec. – À ma connaissance, l'effet délétère que vous évoquez n'a jamais été démontré avec un niveau de preuve correct. En revanche, une efficacité différente et moindre, liée à l'adjuvant, avait été constatée. À ce jour, les vaccins sans cet adjuvant ne font donc pas l'objet d'une recommandation d'utilisation préférentielle compte tenu de la diminution de l'efficacité vaccinale et de l'absence de démonstration du sur-risque.

Pr Norbert Ifrah. – Idem, absolument idem. Et je n'ai non plus jamais vu d'étude de qualité comparant la toxicité d'un vaccin avec de l'aluminium en injection et celle des capsules de certaines machines à café.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Les mesures de substitution prises en cas de pénurie présentent-elles toutes les garanties de sécurité et d'efficacité pour les patients ? Quelles mesures pourrait-on préconiser pour améliorer la gestion des tensions ? Par ailleurs, les difficultés relatives au Lévothyrox® sont-elles liées à un enjeu de pénurie de médicaments ?

Pr Norbert Ifrah. – N'étant pas compétent, je ne répondrai pas à cette dernière question.

Concernant les médicaments anticancéreux, nous essayons de faire au moins mal. Nous avons souvent des substituts de très grande qualité, quand des traitements analogues existent mais avaient été écartés parce que leur administration était plus longue, ou exigent un réapprentissage – celui-ci pouvant toutefois entraîner un sur-risque. Il arrive qu'il n'existe pas de substitut, comme pour l'Erwinase®, qui est utilisé lorsque le patient est allergique ou intolérant à la L-asparaginase « de base ». Pendant plusieurs mois, nous avons dû hiérarchiser les besoins et nous entraider. Il s'agit d'un médicament rare produit dans un seul endroit, qui a été en rupture du fait d'un problème de fabrication.

Les rares comportements étranges que nous avons relevés sont l'exception et non la règle. Ils sont fermement condamnés par les institutions, mais aussi par les industriels du médicament qui se soucient de leur image.

L'ANSM, la HAS et l'INCa travaillent ensemble à des mesures d'adaptation pour faire face à ces situations, y compris la constitution de stocks qui seraient éventuellement

« renouvelables » afin qu'ils ne se périment pas, car il peut s'agir de médicaments dont le prix unitaire n'est pas faible.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Quelles sont vos préconisations pour lutter contre ces ruptures – il peut s'agir de mesures coercitives, voire de réquisition ?

Pr Norbert Ifrah. – Nous avons listé les mesures suivantes : la consolidation d'une liste de médicaments anticancéreux d'intérêt thérapeutique majeur faisant l'objet d'un risque de pénurie ; la cartographie des sites de fabrication de matières premières et de produits finis ; le repérage des sources de tension et de pénurie ; la sécurisation de l'approvisionnement en principes actifs et en produits finis à travers différentes mesures de clarification des besoins et de renforcement de l'attractivité de notre pays pour la production et l'approvisionnement ; la constitution de stocks renouvelables, éventuellement sanctuarisés chez les industriels ; enfin, la mise en place d'une structure légère de pilotage afin d'anticiper les pénuries.

J'attire votre attention sur la relative quadrature du cercle que représentent les achats unifiés par les hôpitaux ou les établissements de soin d'un médicament. S'ils permettent d'en réduire le prix, ils ont également pour effet de faire disparaître l'intérêt de la concurrence pour ce produit. Le moindre problème technique dans la production peut alors causer de grandes difficultés. C'est le cas de certains vaccins, de médicaments anticancéreux, mais aussi des médicaments dérivés du sang et des immunoglobulines qui sont en situation de très grande pénurie en France.

Pr Dominique Le Guludec. – La reformulation du Lévothyrox® ayant été demandée par l'ANSM afin d'améliorer la biodisponibilité du médicament, elle n'est pas *a priori* liée à une crainte de rupture ou de pénurie.

En matière de substitution, de nombreux dispositifs ont été mis en place et les industriels ont fait des efforts de coordination. Par exemple, malgré les tensions qui existent sur leur approvisionnement, il n'y a pas eu jusqu'à ce jour de pénurie d'immunoglobulines car nous sollicitons différents fournisseurs. C'est pourquoi il est important qu'il n'y ait pas de monopole.

Lorsque j'étais médecin nucléaire dans les hôpitaux, nous avons vécu une période de tension sur l'approvisionnement de technétium, qui permet de faire de nombreux examens. Nous avons traversé cette période grâce à l'élaboration de recommandations de stratégies de priorisations et d'alternatives entre institutionnels et sociétés savantes, et à une entente rapide entre industriels pour grouper leur production et la répartir de façon homogène. Cela montre à quel point il ne faut pas être dépendant d'un seul industriel.

Les mesures de substitution portant sur les vaccins nous ont conduits à trouver des substituts ou des stratégies alternatives qui nous ont permis d'éviter des catastrophes.

Pour l'avenir, je ne peux qu'insister sur l'importance de l'anticipation, en particulier de l'augmentation de la demande, sur l'intérêt d'une entente européenne et éventuellement, de la réévaluation de produits anciens.

M. Yves Daudigny, président. – Ce que l'on perdrait en augmentant le prix de ces médicaments constituerait certainement une économie substantielle pour l'avenir !

Pr Dominique Le Guludec. – Je signale tout de même que la HAS n'est pas en charge des prix !

M. Yves Daudigny, président. – Je vous remercie de nous avoir accompagnés ce matin dans nos travaux.

La réunion est close à 12 h 45.

Vendredi 6 juillet 2018

- Présidence de M. Yves Daudigny, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Audition de représentants de la pharmacie

M. Yves Daudigny, président. – Notre mission d'information poursuit ses travaux par une audition conjointe des représentants de plusieurs organismes représentatifs de la profession de pharmacien, dont l'Académie nationale de pharmacie, le Conseil national de l'ordre des pharmaciens, et deux syndicats de pharmaciens : l'Union des syndicats de pharmacies d'officine et la Fédération des syndicats pharmaceutiques de France.

Cette table ronde est l'occasion d'échanger avec les pharmaciens, qui sont en première ligne face au problème des ruptures de stock et d'approvisionnement de médicaments essentiels. Je sais que vous n'avez pas attendu l'intervention des pouvoirs publics pour vous organiser dans ce domaine, puisque votre profession a mis en place, dès 2013, le portail DP-Ruptures, qui permet aux pharmaciens équipés de ce module d'effectuer automatiquement une déclaration de rupture d'un médicament dont ils ne peuvent plus s'approvisionner dans un délai de 72 heures. Votre recul nous est donc particulièrement précieux afin d'apprécier la qualité de la circulation de l'information entre tous les acteurs de l'offre et de la distribution et de mesurer la réactivité de chacun.

Je cède la parole au rapporteur de notre mission, notre collègue Jean-Pierre Decool, qui vous précisera les principaux éclairages que nous attendons de cette table ronde.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Vous avez tous déjà reçu un questionnaire fourni qui pourra servir de trame à cette audition. Je souhaite vous poser quelques questions complémentaires.

Estimez-vous que votre coopération avec les autorités sanitaires et, notamment, avec l'ANSM, l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé, est bonne en situation de ruptures de stock ?

En dehors des ruptures de médicaments d'intérêt thérapeutique majeur, ou MITM, recensées par l'ANSM, quelles sont les situations de rupture qui vous paraissent les plus problématiques ?

Les dépositaires de médicaments, qui sont des acteurs peu connus de la chaîne de distribution, ont-ils selon vous un rôle ou une influence dans les phénomènes de pénuries ?

Quelles sont, d'une manière générale, vos préconisations pour prévenir durablement les situations de rupture de stock ?

M. Gilles Bonnefond, président de l'Union des syndicats de pharmacies d'officine (Uspo). – Plus de mille incidents avaient déjà été relevés par l'enquête conduite par notre syndicat en 2011 ; en 2017, 39 % des 1900 pharmaciens sondés déclaraient une rupture permanente de dix à vingt lignes de médicaments, et 27 % recensaient vingt à trente incidents dans leur pharmacie. Ce phénomène ne s'est donc pas réduit, en dépit des dispositions qui ont été prises au cours des cinq ou six dernières années. L'ANSM vient de relever 530 MITM en rupture d'approvisionnement, soit une augmentation de 30 % par rapport à 2016. Les pharmaciens passent 25 minutes en moyenne chaque jour à trouver des solutions en cas de rupture.

Les choses ont malgré tout progressé pour la transparence de la situation. Les laboratoires qui fabriquent les médicaments les plus sensibles et sans alternative thérapeutique doivent tenir des engagements de stock minimum et doivent déclarer les ruptures de long terme à l'ANSM. Cela permet aux professionnels de santé de prendre des dispositions avec le patient de manière anticipée.

En revanche, les microruptures sur la fin de la chaîne d'approvisionnement – entre le laboratoire, le grossiste-répartiteur et le pharmacien – n'ont pas été réglées. On observe un jeu de défiance des acteurs. Les laboratoires soupçonnent les grossistes-répartiteurs d'exportations parallèles ; ceux-ci s'en défendent, mais revendiquent aussi la liberté de circulation des marchandises en Europe. Pour éviter cette perte de revenus, les laboratoires limitent l'approvisionnement des grossistes, d'une manière qui n'est jamais conforme aux besoins réels des pharmaciens et des patients : cela contribue à créer des difficultés, notamment en fin de mois.

Les pouvoirs publics avaient proposé une liste de médicaments interdits d'exportation parallèle, mais ce texte n'a jamais été publié. En effet, les laboratoires trouvent cette liste trop courte, alors que les grossistes la trouvent trop longue. Il y a donc, en tout état de cause, un manque de transparence dans la fluidité de l'approvisionnement.

Imposer la transparence, voilà ce qu'il faut faire, car elle conduira à la vertu. Chaque acteur de la chaîne doit être obligatoirement connecté au portail « DP-Ruptures » - aujourd'hui géré sur une base volontaire- et l'alimenter. Il nous faut pouvoir retracer le devenir de chaque boîte de médicament, et, dès lors qu'un incident dure plus de trois jours, pouvoir comprendre l'origine de la rupture.

Les dépositaires sont souvent montrés du doigt en ce qu'ils contribueraient à la déstabilisation du marché. Ils doivent être soumis aux mêmes règles de transparence que les autres acteurs ; seulement ainsi pourra-t-on juger de leur responsabilité sans les stigmatiser indûment.

Les ruptures de stock dégradent l'image de la chaîne de distribution pharmaceutique auprès des patients. Ils ne peuvent comprendre comment de tels incidents peuvent se produire dans un pays aussi organisé que le nôtre – alors même que nous essayons par ailleurs d'améliorer l'observance des traitements. C'est une autre raison de réparer cette chaîne, qui est pourtant performante.

Mme Sophie Sergent, présidente de la commission URPS de la Fédération des syndicats pharmaceutiques de France. – L'exercice quotidien du métier de pharmacien officinal est particulièrement difficile en période de rupture. Le 3 juillet dernier, j'ai rapporté une liste de cinquante-neuf lignes en rupture. Ces ruptures résultent de deux types de raisons : les manques dus aux fabricants, et les manques par contingentement. On peut imaginer que les premiers proviennent d'un problème d'approvisionnement en matières premières, mais les seconds sont plus difficiles à comprendre, d'autant qu'ils affectent des médicaments prescrits pour des pathologies chroniques comme le diabète. Nous consacrons alors beaucoup de temps à la gestion de la rupture, notamment en contactant le médecin. On devrait pouvoir mieux prévoir les besoins dans ces cas de figure, d'autant plus quand il s'agit de médicaments nouveaux et donc sans alternative thérapeutique. Pour les molécules anciennes qui figurent sur la liste des génériques, c'est plus facile.

Concernant notre relation avec l'ANSM, les informations figurent sur son site Internet ; il faut cependant bien souvent aller à leur recherche, alors que le temps officinal est de plus en plus précieux. L'envoi direct d'alertes est plus commode en ce qu'il nous permet de voir instantanément la difficulté.

Dans les cas urgents, quand on promet au patient un médicament dans les 24 heures, nous passons un temps important à trouver le laboratoire qui nous permettra de substituer, si c'est possible, une molécule à une autre. Lorsque ce n'est pas possible, il arrive que nous devions recourir à deux dénominations communes internationales (DCI) au lieu de l'unique médicament dont le patient a l'habitude : il faut alors prendre le temps d'expliquer la substitution opérée, sans compter que cela multiplie le nombre de comprimés à prendre pour des patients souvent âgés et atteints de pathologies chroniques, qui en consomment déjà parfois dix chaque jour.

Tout cela entraîne des problèmes d'observance, des risques iatrogéniques, des coûts supplémentaires pour la collectivité, et une perte de temps pharmaceutique pour l'accompagnement de ces situations. L'image de l'ensemble de la chaîne pharmaceutique s'en trouve dégradée, alors même que le système français est de grande qualité.

La transparence est pour nous une priorité. Le secteur se tend, du fait de la concentration mondiale des sites de fabrication de principes actifs ; et lorsqu'un problème survient, nous devons être en mesure d'en expliquer la raison, puisque nous sommes, dans la chaîne d'approvisionnement, au contact direct des patients. Que pouvons-nous dire lorsqu'un vaccin est indisponible alors que le discours des autorités sanitaires vise à promouvoir la vaccination ? Les patients ne le comprennent pas toujours, et c'est bien normal. Dans de telles situations, nous sommes désarmés.

D'autres ruptures sont dues à des raisons très ponctuelles. Ainsi, un pic de pollen a entraîné au mois d'avril une rupture momentanée de certains antihistaminiques du fait de l'augmentation massive de la demande. Les fabricants ne peuvent pas toujours suivre. Quand on peut substituer d'autres médicaments, ce n'est pas grave, mais nous sommes démunis quand un patient ne peut tolérer certains excipients.

Mme Marie-Christine Belleville, membre de la 4^e section de l'Académie nationale de pharmacie. – Nous venons de publier, le 20 juin dernier, un rapport sur ce sujet, qui nous préoccupe depuis longtemps. On a observé une bascule en 2007 et 2008. La pénurie de matières premières à l'échelle mondiale a fait l'objet d'une première séance thématique de notre académie en 2011 : ce problème est d'autant plus sérieux que 80 % des substances

actives sont fabriquées en Chine et en Inde. Une autre séance a été consacrée, en 2013, aux causes des phénomènes de pénurie.

C'est un problème polymorphe qui requiert des solutions plurielles. Le rapport que nous vous présentons porte moins sur l'officine que sur l'hôpital, dans la mesure où nous avons été largement alertés par les oncologues et les infectiologues, mais les problèmes rencontrés par les deux secteurs sont superposables.

Nous continuons par ailleurs à travailler sur la question de la disponibilité des médicaments en officine dans la mesure où les patients nous y poussent. Nous devons les aider à mieux comprendre les ruptures. Nous avons relevé au cours de nos auditions une mise sous tutelle de l'industrie pharmaceutique en matière de communication : les documents diffusés par l'ANSM sont très stéréotypés, alors que l'on pourrait sans doute disposer de davantage d'éléments. Comparons avec le Canada : plus d'éléments y sont diffusés par les industriels ; c'est donc faisable. Nous allons également continuer à travailler sur la question des exportations parallèles.

L'Académie nationale de pharmacie regroupe environ 350 pharmaciens : 120 membres titulaires, auxquels s'ajoutent 230 correspondants et un grand nombre de membres honoraires – l'honorariat étant ouvert à partir de 70 ans. Nos six sections représentent tous les aspects de la pharmacie.

Notre groupe de travail a été réactivé en mai 2017. Nous avons procédé à des auditions et des vérifications pour l'établissement de notre rapport.

Notre premier constat est le manque de coordination entre les différents acteurs publics (ANSM, DGOS, ministère de l'industrie, CEPS, HAS...). Le deuxième est la forte dépendance de l'Europe, et donc sa fragilité, quant à l'approvisionnement en matières premières. Cette dépendance persiste et s'accroît encore.

On observe une augmentation de la demande mondiale de médicaments, avec un phénomène de croisement des courbes en 2013 entre la demande des pays développés et celle des pays émergents. La consommation mondiale d'antibiotiques, par exemple, diminue de 4 % dans les pays riches, mais augmente de 65 % en moyenne dans les pays émergents depuis 15 ans. Or il y a peu de sites de production de médicaments, notamment pour les antibiotiques, les médicaments dérivés du sang ou encore les vaccins. Ce dernier secteur compte très peu d'opérateurs de production.

Il faut absolument un pilotage durable au plus haut niveau, tant national qu'europpéen. Des mesures d'urgence doivent certes être prises au cas par cas ; mais nous avons également besoin de mesures structurelles sur le long terme.

Le chiffre d'affaires de l'industrie pharmaceutique en France étant resté stable sur les dix dernières années alors que de nombreuses molécules innovantes, notamment en oncologie, ont été mises sur le marché, la part de financement disponible pour les anciens produits qui restent indispensables a mécaniquement diminué. Cette tendance risque encore de s'accroître au cours des prochaines années. Il nous faut travailler à résoudre cet énorme problème.

À l'hôpital se pose aussi le problème des produits injectables. Le nombre de sites de production de ces produits baisse au niveau international. Les petits médicaments

abandonnés, en rupture de production, représentent un autre problème : il s'agit non plus seulement de ruptures de stock, mais bien d'indisponibilité à long terme de certains médicaments, phase ultime de ces tendances aboutissant à l'arrêt de commercialisation de certains produits, notamment pour des raisons de rentabilité. Certaines situations cliniques rares ne sont plus du tout couvertes.

Environ 62 % des ruptures, à l'hôpital, concernent les antibiotiques, l'oncologie et l'anesthésie-réanimation, soit les produits les plus indispensables ! L'Europe entière est confrontée au même problème. Une nouvelle étude, annoncée par les pharmaciens hospitaliers, a été terminée en juin 2018 et est en cours de dépouillement.

J'en viens aux causes. Ce sont les facteurs économiques, tout d'abord : le prix des médicaments anciens est souvent trop bas par rapport aux coûts de production, qui augmentent de manière importante du fait des obligations liées aux pratiques de fabrication et au respect des normes environnementales. On observe dès lors un effet de ciseaux. La France est par ailleurs défavorisée par un différentiel de prix, qui ne concerne pas que les médicaments innovants : certains médicaments anciens sont moins chers en France que dans d'autres pays, notamment en Allemagne.

La faiblesse des stocks est un autre facteur, que l'on ne peut imputer à la volonté des acteurs concernés. Ils sont en tension du fait de la hausse de la demande mondiale. On ne peut reprocher aux officines de limiter leur stock dans le contexte actuel, notamment sur des produits onéreux.

Les problèmes rencontrés à l'hôpital résultent en partie des procédures d'achat mises en œuvre depuis le programme PHARE, qui tendent à devenir de plus en plus importantes, voire géantes. Certaines procédures couvrent la France entière et concernent la majorité des hôpitaux. Dans de telles situations, l'opérateur ne peut pas suivre, sans que d'autres industriels puissent compenser dans les mêmes proportions.

La fragilité de l'Europe pour la production de substances actives est elle aussi préoccupante, et devient même dramatique. La Chine a mis en place un programme environnemental en 2013 : 80 000 usines ont été fermées en 2017. Or l'une de ces usines fabriquait l'acide clavulanique utilisé pour la production d'Augmentin®, d'où une pénurie de ce produit à l'échelle mondiale. De tels problèmes affectent également les matières premières de synthèse nécessaires à la fabrication des principes actifs, qui sont également produites en Chine. Il faut donc une action politique forte en France, au niveau du Premier ministre, afin de mettre en œuvre une politique industrielle et de préserver nos approvisionnements. Il en va de notre indépendance sanitaire et de la protection de la santé publique.

En matière de production de médicaments, il est difficile d'anticiper les besoins. La production d'un vaccin représente par exemple trois ans de travail (à l'exception du cas particulier du vaccin contre la grippe, produit en six mois). Il suffit ainsi que dix-sept pays dans le monde, dont les États-Unis, réinscrivent le vaccin de la coqueluche dans leur programme vaccinal pour que l'on en manque en Europe : il ne suffit pas de claquer des doigts pour en produire de nouveaux.

Il existe également un problème de différenciation retardée. Aux États-Unis, les produits peuvent être répartis au dernier moment sur le territoire dans la mesure où ce sont les mêmes formules et la même langue qui sont utilisées. En Europe, les formules diffèrent légèrement d'un pays à l'autre –surtout pour les produits anciens, qui ne sont pas passés par

une procédure centralisée- et les langues sont différentes, ce qui oblige à la production de notices différenciées ; ainsi un produit valable pour la France ne l'est-il pas forcément pour la Belgique.

On observe par ailleurs que les centres de décision économique à l'échelle mondiale se décalent de plus en plus vers les États-Unis – les producteurs préfèrent produire dans le pays qui achète au meilleur prix...

On observe également une complexification progressive du cadre réglementaire des variations techniques d'AMM. Il faut trois ans pour changer la taille d'un lot, selon une mécanique excessivement complexe, car le cadre européen n'est pas si harmonisé qu'on le croit ; le contenu des dossiers demandés diffère selon les pays, et certains États mettent deux mois pour examiner leur recevabilité quand d'autres en prennent trente. Pendant ces périodes, la possibilité de recourir à des stocks additionnels est limitée dans la mesure où la période de validité avant péremption dure généralement deux ans. Les premiers pays ayant accepté la modification du produit seront dès lors les mieux servis.

Un autre aspect majeur réside dans les exigences de qualité. Le programme américain de compensation et d'atténuation des ruptures, mis en place en 2013, donne d'excellents résultats, puisque l'on est passé de 100 % à 10 % de rupture en matière de qualité ; c'est ce que l'on appelle la flexibilité réglementaire. Parallèlement, on observe en France, depuis 2015, un durcissement de la réglementation et un manque de reconnaissance mutuelle des inspections ; ainsi certains industriels nous ont-ils indiqué avoir soixante-dix inspections par an, dont certaines sont divergentes.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Quelle est la genèse de la fabrication des médicaments ? Les fabricants de matières actives sont plutôt concentrés en Asie. Est-ce parce que nous avons perdu la technicité dans ce domaine ou parce que les contraintes sociales ou environnementales y sont moindres ?

Mme Marie-Christine Belleville. – Les normes se sont durcies en Europe, notamment s'agissant des produits d'oncologie et anti-infectieux, parce qu'il s'agit de produits hyper-sensibles, ce qui justifie une protection renforcée de l'opérateur et de l'environnement. Or, en raison de la baisse de prix des médicaments, l'industrie a cherché des lieux où le coût du personnel était moins important. Dans les années 1990 et 2000, la Chine et l'Inde offraient des coûts de production moins élevés – c'est peut-être moins vrai aujourd'hui – et étaient moins regardantes sur l'écologie, d'où le basculement qui s'est produit. Si l'on veut réindustrialiser en France pour y produire des substances actives, il faudra retravailler certaines synthèses pour rendre leur production écologiquement acceptable, ce qui représente, là aussi, trois ans de travail. Au-delà de ce problème d'encadrement normatif, il s'agit aussi, malheureusement et en définitive d'un problème économique : il ne faut pas se le cacher.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Et même spéculatif dans certains cas.

Mme Marie-Christine Belleville. – Oui. D'ailleurs, en 2012, les États-Unis ont pris des mesures pour parer aux difficultés liées à la production chinoise. Les Chinois sont d'excellents commerçants mais ils peuvent mettre fin du jour au lendemain à une production qu'ils n'estiment plus rentable. Pour éviter ce phénomène, les États-Unis ont adopté la loi sur les génériques « *Generic Drug User Fee Amendments* » (GDUFA), qui instaure une taxe d'accréditation. Ainsi, le coût initial de l'entrée sur le marché incite à y demeurer plus longtemps pour amortir cette taxe. Ils ont également créé un système de qualification

d'inspection. J'avais proposé cette option en 2013, voilà plusieurs années, mais il m'avait été rétorqué que cela était impossible ; pourtant, les auditeurs privés américains s'avèrent assez qualifiés pour mener leurs travaux à bien.

M. David Alapini, président du conseil régional de l'ordre des pharmaciens du Nord-Pas-de-Calais, membre du conseil central A. – La Chine et l'Inde sont devenues les laboratoires pharmaceutiques du monde pour les matières premières. Cela tient à plusieurs facteurs : certes, leurs coûts de production sont plus faibles et leurs normes environnementales sont peut-être moins exigeantes, mais ce sont aussi et surtout les meilleurs façonniers au monde – et c'est là l'explication majeure à retenir. Aujourd'hui, ceux qui savent faire sont en Chine et, surtout, en Inde. À Bombay, il y a ainsi 5 000 entreprises pharmaceutiques, de la plus artisanale à la plus moderne.

Si l'on décide de relocaliser en France la production de certaines matières premières de médicaments, il faudra réapprendre à fabriquer ces substances. D'où l'urgence qu'il y a à se poser la question de la stratégie nationale. Dans un monde globalisé, où la fabrication d'un produit fait appel à des productions localisées dans différents pays, on ne maîtrise pas la totalité de la chaîne de production.

Mme Marie-Christine Belleville. – Nous ne disposons peut-être pas des mêmes capacités, mais nous avons d'excellents chimistes : nous en avons encore sous le pied, si j'ose dire. Le savoir-faire technique ne constitue pas selon moi le problème principal : il s'agit plutôt d'une question économique. D'ailleurs et de manière paradoxale, deux cent millions de Chinois aisés préfèrent recourir à l'industrie française ou européenne et font fabriquer certains principes actifs en Europe.

Mme Pascale Gerbaud Anglade, membre du conseil central de la section B du Conseil national de l'Ordre des pharmaciens. – Je représente la section industrielle du Conseil de l'Ordre. En matière de production, les situations diffèrent en fonction du cycle de vie des produits. Aujourd'hui, l'industrialisation est globale, mondialisée, et la question de l'approvisionnement des matières premières est un élément clef. C'est vrai, il y a de moins en moins de producteurs de matière première, ce qui implique une tension sur l'ensemble de la chaîne de fabrication. Néanmoins, si nous ne produisons pas l'ensemble de nos matières premières, nous en produisons certaines, notamment pour les produits en développement, dans la première partie de leur cycle de vie. En revanche, effectivement, plus le produit devient mature, plus on achète les matières premières auprès de fournisseurs.

M. Jean-Claude Courtoison, membre du conseil national représentant la Section C du Conseil national de l'Ordre des pharmaciens. – Je veux revenir sur les distributeurs en gros. Les dépositaires sont des prestataires de l'industrie pharmaceutique. On entend dire qu'ils ne sont pas transparents, mais ils font ce que leurs donneurs d'ordre leur disent de faire. On ne peut les soupçonner de prendre des initiatives conduisant à des pénuries.

Quant aux grossistes-répartiteurs, ils ont des obligations de service public : ils doivent en permanence disposer de 90 % des médicaments vendus sur le territoire et d'un stock représentant quinze jours de vente sur leur zone de chalandise déclarée.

M. David Alapini. – Notre coopération avec l'ANSM est de bonne qualité, mais elle est sans doute perfectible. Nous souhaiterions en effet que, en plus de la liste des médicaments en rupture ou risques éventuels de rupture – qui ne se réalisent pas forcément –,

nous soyons informés du nombre de molécules réellement en rupture. Cela nous permettrait de comparer les estimations de l'ANSM avec les nôtres.

Nous souhaitons aussi et surtout connaître les raisons de la rupture de stock d'un médicament. Est-ce lié à une pénurie, à l'augmentation de la demande, ou encore à l'arrêt d'une chaîne de production en raison d'une contamination ? Certains médicaments peuvent être en rupture en période d'épidémie, mais ce n'est pas un problème de production, cela tient plutôt à une demande ponctuelle plus importante que prévu.

Ensuite, en cas de situation de rupture problématique, il faudrait que nous puissions disposer de suffisamment d'éléments pour améliorer notre communication vis-à-vis des patients. S'il sait ce qui se passe réellement, le pharmacien peut mieux informer le patient.

M. Gilles Bonnefond. – Il y a deux facteurs à ces ruptures. Il y a, d'une part, un aspect industriel, lié à la concentration de la production voire des essais cliniques, et à une optimisation des stocks qui entraîne des tensions inacceptables s'agissant du secteur de la santé.

Il y a, d'autre part, les relations entre les laboratoires, les grossistes-répartiteurs et les pharmaciens, facteur non négligeable dans la réalisation des ruptures. Si, malgré son obligation de service public, le grossiste-répartiteur ne dispose pas du produit demandé, il ne peut pas en distribuer plus ni en stocker davantage. Il arrive d'ailleurs que des laboratoires décident de limiter l'approvisionnement des grossistes pour prévenir les exportations parallèles. Ainsi, même si le produit n'est pas en rupture au laboratoire, il peut l'être pour la chaîne de distribution si la fluidité de l'approvisionnement a été défaillante. Seule la transparence peut nous permettre de remédier à de telles situations et le portail DP-Ruptures peut y contribuer, sous réserve que tous les acteurs y participent et que les informations existantes soient exploitées.

Je précise par ailleurs que la concentration de la production des matières premières à l'étranger ne concerne pas que les génériques : toutes les matières premières sont fabriquées dans ces pays.

M. Yves Daudigny, président. – Du reste, ce sont les mêmes pour les *princeps* et pour les génériques.

L'un des objectifs de la mission d'information est de comprendre si des stratégies d'optimisation financière et économique – je le dis sans jugement, nous vivons dans un monde capitaliste et les laboratoires ont, comme toute entreprise, pour premier objectif de faire du profit – ont des conséquences en matière de santé publique. En vous écoutant, je ne suis pas rassuré, car l'organisation de la production, avec cette concentration de la fabrication des matières premières en Chine et en Inde, fragilise le reste du monde. Les causes en sont nombreuses ; il y a une dimension économique, mais cela également trait à l'acquisition, par ces pays, d'une compétence qu'il ne serait pas simple de relocaliser.

Il y a aussi la question de la distribution. J'ai découvert, pour ma part, l'existence des dépositaires ; nous connaissons tous les laboratoires, les grossistes-répartiteurs et les pharmaciens, mais moins ces acteurs, qui n'ont pas fait l'objet de dispositions dans le cadre des derniers PLFSS. Si je ne suis pas sûr qu'ils jouent un rôle important dans les situations de pénurie, il reste une question sous-jacente sur les grossistes-répartiteurs. Lorsqu'un laboratoire leur vend des médicaments, ils en deviennent propriétaires puis les redistribuent.

Exportent-t-il une partie de ce stock pour en obtenir une marge plus importante sur des marchés étrangers ?

Dernière question, les pharmaciens n'achètent pas tous les médicaments *via* les grossistes répartiteurs ; ont-ils des lignes directes avec les laboratoires ? Quel mode de relation entretiennent-ils avec eux ?

Mme Pascale Gerbaud Anglade. – Je veux réagir sur la stratégie industrielle et commerciale des entreprises. Une des missions des entreprises du médicament est de mettre leurs produits à la disposition des patients : il n'y a pas l'ombre d'un doute à avoir sur leur volonté d'y satisfaire. Les pharmaciens responsables ont l'obligation d'assurer un approvisionnement « approprié et continu », en vertu du code de la santé publique : c'est une spécificité française. L'organisation de difficultés d'approvisionnement du marché en raison de facteurs économiques n'est pas une situation observable aujourd'hui en France.

Les dépositaires agissent au nom et pour le compte de l'exploitant. Le traitement de la volumétrie des commandes est placé sous la responsabilité du donneur d'ordre, c'est-à-dire de l'industriel qui commercialise les médicaments et les vaccins.

Mme Marie-Christine Belleville. – Je pense que les grossistes-répartiteurs commencent à retravailler sur leurs systèmes de gestion et d'information interne.

S'agissant des contingentements, chaque industriel fournit en début de mois une quantité donnée de produits. Les produits arrivent tous en même temps chez le grossiste-répartiteur. Certains peuvent apparaître comme manquants dans les terminaux informatiques uniquement parce qu'ils n'ont pas encore été enregistrés dans le système d'information.

M. Yves Daudigny, président. – Ils ne sont pas enregistrés, donc ils ne sont pas disponibles.

Mme Marie-Christine Belleville. – C'est cela. Autre cas, les médicaments soignant des pathologies graves ou chroniques mais concernant de petites populations. Si autrefois les grossistes répartiteurs servaient toute la collection dans l'ensemble des 200 agences, ils ne servent désormais qu'une seule agence dans une zone géographique lorsqu'une spécialité est trop rare. Il arrive qu'une seule pharmacie dans un secteur ait besoin d'un produit donné : cela pose un problème de répartition des produits. J'ai pu observer que les grossistes pouvaient indiquer aux officines que leur produit se trouvait par exemple à Montauban, alors que son agence habituelle se trouve à Agen ; il faut alors le temps de le transférer d'une agence à l'autre. C'est plus difficile qu'on ne le croit. On ne parle pas ici de Doliprane®...

Les grossistes-répartiteurs peuvent avoir des stratégies de distribution sélective pour les produits les plus onéreux, dont certains passent plus vite en Allemagne qu'on le voudrait. Je crois cependant qu'il y a des efforts faits chez les répartiteurs, même si tout n'est pas parfait.

Les officinaux sont quant à eux de plus en plus attentifs lorsque la date à laquelle le patient va venir chercher son produit se rapproche.

M. David Alapini. – Les grossistes-répartiteurs sont approvisionnés au *prorata* de leur part de marché. Ils ont donc normalement la bonne quantité de chaque produit. Là où cela se corse, c'est qu'ils ont des jours précis de commande auprès des laboratoires : c'est ce que

l'on appelle le cadencement. Si vous oubliez de passer votre commande le lundi, vous ne pouvez pas le faire le mardi. Si par ailleurs le lundi tombe le 14 juillet, la commande n'est pas prise en compte. Ce cadencement ajoute des jours supplémentaires à la rupture.

Les livraisons peuvent avoir été faites chez le grossiste-répartiteur, mais pas encore déballées et mises en stock. Il y a des délais qui ne sont pas nécessairement compressibles. Tout n'est pas dû à une rupture de produit en soi : il y a des cas dus à des mécanismes pervers de gestion, qui entraînent des retards.

M. Gilles Bonnefond. – Les exportations parallèles existent bel et bien : si ce n'était pas le cas, leur interdiction n'aurait posé de problème à personne. Il suffit de lire le rapport de l'Autorité de la concurrence de 2014. Je ne dis pas qu'elles sont les seules causes de tension ; mais elles provoquent une perte de confiance dans les acteurs de la chaîne du médicament. Le grossiste-répartiteur est un logisticien ; il a des obligations qu'il ne respecte pas toujours. Certaines officines en milieu rural doivent ainsi payer des frais de livraison lorsqu'elles font appel à un autre grossiste-répartiteur que celui ou ceux auxquels elle fait appel habituellement : ce ne sont pas de bonnes pratiques.

M. Yves Daudigny, président. – Une officine peut donc avoir plusieurs grossistes-répartiteurs ? Comment le choix se fait-il ?

M. Gilles Bonnefond. – Cela dépend d'accords de services, de la proximité, du nombre de livraisons par jour. Il vaut mieux pour une officine travailler avec au moins deux grossistes-répartiteurs, sinon trois, car ils n'ont pas les mêmes ruptures. Le grossiste répartiteur a une obligation de service public qui n'est pas respectée lorsqu'il impose à une officine des frais de livraisons, alors qu'il dispose déjà d'une marge pour se rémunérer.

Les pharmaciens peuvent s'adresser directement aux industriels, *via* un dépositaire ou non. Cela relève de choix de gestion de la part des entreprises : traditionnellement, nous travaillons beaucoup en direct avec certains laboratoires comme Sanofi. Heureusement que nous avons un approvisionnement pluriel, sans quoi nous serions dans de plus grandes difficultés encore ! Ce qui pose problème, c'est quand le laboratoire vous impose de travailler en direct, sous prétexte qu'il s'agit d'un médicament onéreux ou que la population concernée par un produit est faible. Dans ce cas, si vous commandez le vendredi, vous n'aurez le médicament que le mardi : la qualité de l'approvisionnement se trouve dégradée.

M. Yves Daudigny, président. – Pourquoi les laboratoires poussent-ils dans ce sens ?

M. Gilles Bonnefond. – Ils ne veulent pas donner aux grossistes un produit s'il est rare et cher, quand bien même il est indispensable. Mais ils pourraient au moins le donner à un établissement central, s'ils ne veulent pas le donner à l'ensemble d'entre eux : cela permet d'approvisionner dans la nuit l'établissement local qui en formule la demande et de revenir à des délais raisonnables. Ces pratiques des laboratoires nous causent un travail supplémentaire, car la commande n'est pas automatisée.

Mme Sophie Sergent. – Le pharmacien d'officine est un professionnel de santé de premier recours, qui doit faire preuve d'accessibilité et de disponibilité. Nous aussi sommes responsables d'un service public, en coopération avec les grossistes-répartiteurs. Il est important de rappeler la place qui est la nôtre dans la prise en charge de la santé publique.

Nous passons normalement commande le soir avant la fermeture pour une livraison le lendemain matin. Grâce au DP-ruptures, nous pouvons être informés que la livraison n'interviendra qu'un ou deux jours plus tard, par exemple parce que l'agence locale doit être approvisionnée par l'agence régionale : cela nous permet d'anticiper l'accompagnement du patient dans la délivrance de son traitement. Il y a une différence entre un « manque labo », un « manque quota » ou un « manque rayon », et il est important de pouvoir en être informés au quotidien.

Je remercie les grossistes-répartiteurs lorsqu'ils peuvent nous fournir des dotations de Pneumovax®. Ce produit devait normalement être disponible en septembre 2017, mais nous devons gérer des listes d'attente, presque des tickets de rationnement ! Il est inacceptable d'avoir vingt à trente patients fragiles en attente, qui sont concernés par les modifications du calendrier vaccinal, et de devoir demander à la protection maternelle et infantile (PMI) la plus proche si elle ne peut pas en prendre en charge un ou deux... Nous sommes heureux quand les grossistes-répartiteurs nous trouvent deux ou trois vaccins et que nous pouvons dire à quelques patients qu'ils n'attendent pas davantage. Le choix du grossiste-répartiteur est un choix d'affinité, de proximité et de facilité commerciale.

Il résulte cependant des questions de logistique et de gestion évoquées par les collègues des différences d'image entre officines qui n'ont pourtant rien à voir avec la compétence de leurs praticiens. Quand on est au contact avec les patients, c'est difficile à vivre : il faut en tenir compte.

L'achat direct au laboratoire peut être une bonne idée si l'on souhaite passer une commande importante. Il existe cependant plusieurs cas de figure. L'OFEV®, par exemple, est un médicament d'exception contre la fibrose pulmonaire, prescrit uniquement par un spécialiste hospitalier, et que nous pouvons commander uniquement auprès du laboratoire pour une livraison le lendemain matin. Pour ce type de produit, nous anticipons afin de mettre en place un accompagnement supplémentaire du patient, et prenons garde à intégrer le week-end dans nos prévisions de commande. Pour d'autres médicaments comme l'Humira®, il existe deux formes galéniques différentes : de manière surprenante, le stylo injectable est disponible par commande directe auprès du laboratoire, tandis que la seringue est distribuée par les grossistes-répartiteurs. Cela nous permet de passer des commandes directes lorsque la forme seringue est en rupture. Nous sommes cependant obligés à un exercice intellectuel permanent pour prévenir et gérer les difficultés d'approvisionnement, et devenons ainsi logisticiens.

Les patients commencent à être confrontés à ces ruptures : ils nous appellent à l'avance. Mais le système français est arrivé à saturation. Il a le mérite de permettre la confiance des patients dans les médicaments, car il n'y pas de médicament contrefait, grâce au bon fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement. Mais attention ! Un patient sur deux télécharge des applications de santé ; on parle de plus en plus de télémédecine ; 75 % des patients de plus de 12 ans ont un smartphone. Si le système français réglementé n'est plus capable de satisfaire leurs besoins, les patients achèteront leurs médicaments sur Internet. C'est un risque de santé publique qu'il faudra prendre en compte.

M. Yves Daudigny, président. – En vous écoutant, nous avons bien conscience que le métier de pharmacien est un peu plus compliqué que de tirer un tiroir pour y prendre une petite boîte et la mettre sur le comptoir....

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Merci d’avoir rappelé que les pharmaciens participaient au service public. L’apparition du pollen a suscité une pénurie... ?

Mme Sophie Sergent. – Oui, une épidémie d’allergie a provoqué une tension. Certains produits étaient en rupture, mais nous avons pu nous en sortir grâce aux génériques. Cependant, à l’heure actuelle, trois génériqueurs sont encore en rupture.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – On estime le taux général de contrefaçons à 10 à 15 %. Vous avez la certitude qu’il n’y en a jamais dans les médicaments ?

Mme Sophie Sergent. – La chaîne d’approvisionnement repose sur plusieurs professions réglementées. Nous commandons auprès des grossistes-répartiteurs, qui, eux, se fournissent auprès des industries pharmaceutiques. Cette chaîne garantit la non-falsification des médicaments.

M. Gilles Bonnefond. – Dans le circuit classique, aucun médicament contrefait n’est introduit. Je ne dis pas que l’Europe n’est pas exposée, mais certainement pas comme l’Afrique. Si vous achetez des médicaments sur Internet, vous êtes nécessairement exposé à ce risque...

M. Yves Daudigny, président. – N’est-ce pas interdit ?

M. Gilles Bonnefond. – Si, mais comment interdire un achat sur un site étranger ? C’est une vraie faille. L’Europe a récemment introduit le principe de la sérialisation pour sécuriser encore davantage le circuit de distribution des médicaments et dispositifs médicaux. Il faudrait cependant que toutes les transactions, quelle que soit leur localisation, et pas seulement la transaction finale, soit suivies. D’une manière générale, le système fonctionne cependant très bien.

M. Yves Daudigny, président. – La vente sur Internet est un sujet à lui tout seul. Je peux acheter du Pneumovax® sur Internet ?

M. David Alapini. – Non, il est en rupture.

Mme Sophie Sergent. – Si vous en trouvez, je ne vous conseille pas de l’acheter : c’est forcément une contrefaçon.

Mme Pascale Gerbaud Anglade. – Nous sommes tous d’accord sur la robustesse de la chaîne d’approvisionnement pharmaceutique. Il n’est pas possible d’introduire un produit contrefait dans la chaîne.

M. David Alapini. – A ce jour, pas un seul n’a été détecté en France dans la chaîne de distribution. Sur Internet, c’est un sur deux.

M. Jean-Michel Descoutures, pharmacien hospitalier, membre du Bureau de l’Académie nationale de pharmacie. – Les ruptures sont un vrai problème à l’hôpital. Dans mon établissement, j’en ai recensé 53 dans toutes les classes, depuis le début de l’année 2018. Ce sont les mêmes que celles qui ont été citées auparavant. Nous nous fournissons en lien direct avec les laboratoires ; les grossistes-répartiteurs ne représentent qu’à peine 1 % de nos achats – du dépannage pour l’essentiel.

Nous subissons ruptures et contingentements de plein fouet, sans avoir le plus souvent de solution alternative. Notre politique d'appels d'offres, via le plan Phare (Performance Hospitalière pour des Achats Responsables) a permis de fortes baisses de prix. Un médicament génériquable sous brevet qui perd ce dernier perd 80 à 90 % de son prix du jour au lendemain ; c'est ce qu'on appelle la falaise du brevet. Au renouvellement de l'appel d'offres, le prix chute avec l'arrivée des génériques. Il faut bien comprendre la contrepartie de ce système : le laboratoire titulaire du brevet se retire de la procédure d'achats, les génériqueurs se font concurrence, puis il n'en reste qu'un.

Le Fluorouracile® est un MITM indispensable pour de nombreuses chimiothérapies. Comme son prix est au plus bas, les fabricant préfère le vendre aux Etats-Unis, où il est vendu beaucoup plus cher. C'est par ailleurs un produit difficile à fabriquer et fréquemment concerné par des rejets de lots. Pour les oncologues, cela impose de changer de protocole, mais un rapport de l'Académie montre que cela ne donne pas les mêmes résultats cliniques, ce qui occasionne une perte de chances pour les patients...

M. Yves Daudigny, président. – Si je comprends bien, il y avait monopole d'un médicament *princeps*, puis concurrence entre génériques, puis monopole d'un générique. Mais pourquoi cela occasionne-t-il une rupture ?

M. Jean-Michel Descoutures. – Le marché est très tendu. S'il y a un défaut de fabrication chez le producteur ayant gagné l'appel d'offres, il ne peut plus livrer. S'il y a un autre producteur pour un MITM, l'ANSM lui dira de livrer tout le monde, mais comme il ne pourra le faire correctement, il perdra ses propres contrats... C'est un effet domino !

M. Yves Daudigny, président. – Mais pourquoi y a-t-il plus de tension que lorsqu'il n'y avait qu'un seul *princeps* ?

Mme Pascale Gerbaud Anglade. – À l'appel d'offres, nous ne retenons qu'un seul acteur qui est dès lors seul responsable de l'approvisionnement. Les autres l'intégreront dans leurs prévisions. Lorsque l'ANSM se retourne vers eux, soit il n'y a plus de chaîne de production, soit elle est insuffisante. Au stade du *princeps*, il y a un outil industriel qui permet de répondre à la demande. Ce n'est plus le cas dès lors que le marché devient plus fragmenté.

M. Jean-Michel Descoutures. – L'information du médecin est aussi très importante. Or, les médecins sont peu ou mal informés par les autorités de santé. L'anticipation permettrait d'amorcer un dialogue avec les patients sur les alternatives thérapeutiques.

M. Jean-Claude Courtoison. – Dans le circuit national, il n'y a pas de cas avéré de contrefaçon : il est étanche et, malgré les déremboursements récents, beaucoup de médicaments restent remboursables, ce qui ôte l'attrait de l'achat sur Internet. Chez nos voisins, on a enregistré trois cas de médicaments contrefaits, découverts par les patients qui, en ouvrant leur boîte, s'aperçoivent que les comprimés n'ont pas l'aspect usuel. Les trois cas sont en Allemagne.

Mme Marie-Christine Belleville. – Comme toujours !

M. Jean-Claude Courtoison. – L'Angleterre et la Suisse sont aussi touchées.

Mme Marie-Christine Belleville. – C'est lié à la distribution parallèle, qui est parfois doublée par la contrefaçon.

M. Jean-Claude Courtoison. – Quant à l'export parallèle, c'est une réalité. C'est d'ailleurs une activité parfaitement légale pour les grossistes-répartiteurs.

M. Yves Daudigny, président. – J'allais le dire.

M. Jean-Claude Courtoison. – C'est indiqué noir sur blanc sur leurs autorisations d'ouverture d'établissements pharmaceutiques. Mais ces flux sont très marginaux. Par ailleurs, même si les grossistes-répartiteurs représentent moins de 1 % de l'approvisionnement des hôpitaux, ceux-ci ressentent fortement – comme les officines – les ruptures.

Mme Sophie Sergent. – N'oublions pas les pharmaciens des territoires et départements d'outre-mer, qui voient s'ajouter au délai de mise à disposition le temps de transport.

M. David Alapini. – C'est vrai aussi lorsqu'un médicament est produit à l'étranger.

M. Jean-Michel Descoutures. – Lorsqu'un MITM vient à manquer sur le territoire, l'ANSM en importe. Sont ensuite délivrées des autorisations temporaires d'utilisation (ATU) nominatives, les produits étant délivrés par les pharmacies à usage intérieur des hôpitaux. À l'hôpital, cela ne pose pas de problème mais pour un patient qui va habituellement à la pharmacie, ce nouveau circuit de distribution peut perturber ses habitudes et le déstabiliser. Aussi avons-nous demandé à ce que les pharmaciens d'officine puissent également délivrer des ATU, mais ce n'est toujours pas possible.

M. Yves Daudigny, président. – Les ATU n'ont plus de secret pour nous ! Elles imposent d'aller acheter le médicament dans une pharmacie d'hôpital.

Mme Pascale Gerbaud Anglade. – La réglementation l'impose en effet. Pour les médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM), les industriels importent des équivalents étrangers, et il peut arriver que des produits de ville ne soient plus disponibles qu'à l'hôpital.

Mme Marie-Christine Belleville. – La loi de santé publique de 2016 comporte une disposition à cet égard, que l'on n'a pas encore fait vivre. C'est pourtant une demande forte des associations de patients : aller à l'hôpital, c'est être un peu plus malade.

M. Yves Daudigny, président. – Nous avons beaucoup parlé de transparence. Quelles sont vos préconisations ?

Mme Pascale Gerbaud Anglade. – Le conseil de l'ordre veut non seulement de la transparence mais aussi une meilleure information, pour une meilleure compréhension. Il importe que chaque acteur puisse comprendre avec précision chaque situation. Quelle que soit la durée d'une rupture, ses causes peuvent sans doute être mieux identifiées et cette information mieux partagée.

M. David Alapini. – Le pharmacien d'officine devrait être autorisé, en cas de rupture avérée, à recourir à un médicament équivalent, pourvu qu'il en informe le médecin. Il faudrait aussi un coordonnateur national auprès du Premier ministre, qui pourrait anticiper les ruptures, car ce phénomène, en devenant chronique, revêt une importance stratégique.

M. Gilles Bonnefond. – Plutôt que de pallier les effets des ruptures, il faut mieux les anticiper en traitant leurs causes. D’abord, il faut une stratégie européenne de fabrication et de constitution de stocks-tampons, en concertation avec les industriels. Puis, il faut prévenir les ruptures occasionnées par la chaîne de distribution. L’outil actuel DP-Ruptures, automatisé, fonctionne bien, et bénéficie de la légitimité de l’Ordre. Encore faut-il qu’il soit alimenté par une information exhaustive, et que celle-ci soit traitée convenablement, sans volonté de substitution. Cela réduirait de 30 % à 40 % les cas de rupture.

Il me semble par ailleurs qu’au Québec, les pharmaciens peuvent déjà proposer un médicament équivalent en cas de rupture. Ils perçoivent pour cela une rémunération supplémentaire, car c’est une responsabilité en plus. Cette possibilité va plus loin que la faculté de substitution de génériques : il s’agit ici de changer de molécule.

Mme Marie-Christine Belleville. – Oui, ils le peuvent, depuis 2015 au moins. Pour nous, une coordination au plus haut niveau est indispensable. Il faut également un plan d’action sur chaque produit, qui soit public et suivi, et la cause de chaque rupture doit être communiquée. Les appels d’offre des hôpitaux doivent être revus pour rester régionaux. Sinon, la pénurie au centre frappe tous les autres établissements.

Mme Sophie Sergent. – Il faut anticiper les ruptures, en détectant les hausses de pathologies chroniques, les épidémies et les évolutions dans les recommandations de prise en charge. Il faut aussi davantage de transparence : les pharmaciens d’officine ont beaucoup souffert de la polémique sur le *Levothyrox*®. C’est la première fois que les patients ont été ainsi montés contre leurs pharmaciens par les médias ! À telle enseigne que, le lendemain, certains sont revenus s’excuser. Enfin, à préconisation identique, les pharmaciens doivent pouvoir remplacer un médicament par un autre médicament équivalent.

M. Yves Daudigny, président. – N’est-ce pas déjà possible ?

Mme Sophie Sergent. – Nous pouvons substituer un générique à un médicament. Mais proposer une autre molécule pour la même indication est autre chose.

M. Yves Daudigny, président. – Cela dépasse le cadre de la substitution. J’y suis très favorable.

M. Jean-Michel Descoutures. – On le fait à l’hôpital en cas de rupture.

M. Yves Daudigny, président. – C’est qu’il y a une plus grande proximité entre pharmaciens et médecins.

M. Jean-Michel Descoutures. – Oui, à travers le comité des médicaments.

Mme Marie-Christine Belleville. – Il faudrait peut-être développer une telle proximité en ville.

M. Gilles Bonnefond. – Proposer un équivalent a un impact sur le coût pour l’assurance-maladie, et il faut en informer le médecin. L’ANSM peut former à cela.

Mme Pascale Gerbaud Anglade. – On pourrait accroître la rapidité d’information des professionnels. Les industriels ne communiquent pas directement envers les patients, car la communication professionnelle de santé est verrouillée par les autorités – ce qui est bien légitime.

Mme Marie-Christine Belleville. – Je signale toutefois que les professionnels de santé ne sont pas très versés dans l'écrit. Pour le *Levothyrox*®, 240 000 courriers leur ont été par trois fois envoyés, sans beaucoup d'effet.

M. Gilles Bonnefond. – Nous avons réuni en septembre les médecins et les pharmaciens, et cela a apporté un apaisement certain, après l'emballage médiatique.

Mme Marie-Christine Belleville. – Il faudrait renouveler ce type d'initiative, mais en amont.

M. Yves Daudigny, président. – J'ai vécu la crise du *Levothyrox*® de très près. J'espère qu'elle ne rebondira pas après les analyses en cours.

Mme Sophie Sergent. – Les pharmaciens hospitaliers n'ont pas noté d'effets indésirables tant que les patients n'étaient pas au courant de ce que les médias disaient.

M. Yves Daudigny, président. – J'ai l'expérience inverse, et bien documentée ! Je comprends bien que la situation des pharmaciens d'officine n'est pas facile dans cette affaire. Les ruptures concernent-elles également les médicaments chimiques et biologiques ?

M. Jean-Michel Descoutures. – Uniquement les médicaments chimiques. Les médicaments biologiques de référence, pas plus que les biosimilaires, n'ont connu de rupture. Heureusement, car le changement de traitement serait complexe.

Mme Marie-Christine Belleville. – La zone la plus fragile, dans leur production, est dans les premières années. Les autorisations de mises sur le marché n'arrivent pas toutes en même temps, mais elles peuvent générer des tensions fortes. Et, pour des produits biologiques, l'exigence de qualité est une fragilité. Pour les biosimilaires, les mêmes conditions prévalent.

M. Yves Daudigny, président. – Sont-ils fabriqués en Europe ?

Mme Marie-Christine Belleville. – Non.

M. Yves Daudigny, président. – Donc ce n'est pas une question de continent de fabrication.

M. Gilles Bonnefond. – Les biosimilaires sont introduits à l'hôpital pour faire des économies, comme ce fut le cas pour les génériques, même si l'écart de prix n'est pas le même. Et les médecins hospitaliers adaptent leurs prescriptions aux appels d'offre.

M. David Alapini. – Deux sujets relèvent d'une stratégie nationale : la relocalisation, à long terme, et les mécanismes de détermination des prix des MITM – d'autant que le plan de M. Trump nous promet de sérieuses négociations avec les États-Unis.

M. Yves Daudigny, président. – Les décisions du président des États-Unis font peser une menace non seulement sur les approvisionnements en médicaments, mais sur le commerce mondial en général.

Notre commission des affaires sociales a décortiqué le sujet du prix des médicaments sous tous ses aspects.

Pour ce qui concerne les pénuries, nous avons bien conscience de l'existence de médicaments anciens dont l'utilité thérapeutique reste néanmoins très importante, et dont les laboratoires arrêtent la fabrication, leur prix étant si bas qu'ils ne trouvent plus d'intérêt à les vendre. La même molécule, d'ailleurs, réapparaît parfois sous un autre nom, vendue cinq ou dix fois plus cher ! Autrement dit, il pourrait être économique d'augmenter certains prix.

M. David Alapini. – Tout à fait. Il faudrait que le CEPS (comité économique des produits de santé) le comprenne.

M. Yves Daudigny, président. – Mais le CEPS, hélas, ne se préoccupe que des médicaments dits innovants.

Mesdames, messieurs, je vous remercie pour votre participation ; vous nous avez donné beaucoup d'éléments dont j'espère que nous saurons tirer le meilleur parti. Il n'y a pas de solution miracle, mais peut-être ferons-nous avancer les choses.

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

Audition de M. Emmanuel Déchin, délégué général de la Chambre syndicale de la répartition pharmaceutique (CSRP), et de M. Hubert Olivier, vice-président de la CSRP et président-directeur général d'OCP Répartition

M. Yves Daudigny, président. – Notre mission d'information poursuit ses travaux par l'audition de MM. Hubert Olivier, vice-président de la Chambre syndicale de la répartition pharmaceutique (CSRP) et président-directeur général de l'entreprise OCP Répartition, et Emmanuel Déchin, délégué général de la CSRP. Elle sera l'occasion d'échanger sur le rôle essentiel des grossistes-répartiteurs dans la chaîne d'approvisionnement en médicaments et vaccins des 22 000 officines réparties sur le territoire national. Ils assurent l'approvisionnement continu du marché français, afin de répondre aux besoins des patients et participe, à ce titre, à la prévention et à la gestion des ruptures de stock.

Eu égard à ces obligations de service public, le juste niveau de rémunération de la distribution, en particulier pour les médicaments génériques, apparaît déterminant – ce sujet n'est pas à proprement parler celui de la pénurie, mais nous y avons été sensibilisés. Nous serons également attentifs à votre évaluation de la collaboration entre grossistes-répartiteurs, laboratoires exploitants, officines et pouvoirs publics dans la prévention et la gestion des situations de pénurie, et à votre sentiment sur certaines pratiques économiques, du côté de l'offre comme de la distribution, pouvant induire des risques de ruptures.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – La matinée a d'ores et déjà été très riche ; n'appartenant pas au monde de la santé, je fais de nombreuses découvertes. Mon regard, en tant que membre de la commission des affaires économiques, est un peu différent de celui de notre président, membre de la commission des affaires sociales.

Vous avez déjà reçu un questionnaire fourni, qui pourra servir de trame à cette audition. Je souhaite vous poser, très brièvement, quelques questions complémentaires. Estimez-vous efficace votre coopération avec les autorités sanitaires, notamment avec l'ANSM, lors d'une rupture de stock ? Pourriez-vous nous fournir quelques précisions sur le rôle des dépositaires de médicaments dans la chaîne de distribution et sur la manière dont ils

contribuent, ou non, à prévenir les situations de rupture ? Quelle est votre appréciation des différents dispositifs mis en place par la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, en particulier des obligations qui incombent à votre profession ?

Vous représentez un maillon important de la chaîne du médicament ; nous sommes impatients d'entendre vos propositions pour remédier aux pénuries.

M. Hubert Olivier, vice-président de la CRSP et président-directeur général d'OCP Répartition. – Nous vous remercions de votre invitation et allons tenter de vous éclairer sur le fonctionnement de notre métier.

La CSRP agit sur la distribution des médicaments en ville et, très minoritairement, vers l'hôpital, où nous traitons moins de 1 % des flux. Or, si le phénomène des pénuries est extrêmement problématique, il l'est surtout à l'hôpital, s'agissant notamment des anticancéreux et des antibiotiques.

Notre métier consiste à acheter les produits de santé auprès des laboratoires, à les stocker puis à les vendre aux officines de ville. Nous travaillons sur une gamme extrêmement large de plus de 35 000 références.

Il convient de distinguer ruptures de médicaments et situations de pénurie. Il n'existe pas de définition uniforme des ruptures ; d'après les textes, il y a rupture lorsqu'un pharmacien se trouve dans l'incapacité de délivrer un produit pendant 72 heures. Nous voyons les choses différemment et qualifions de rupture la situation où un produit n'est pas disponible au moment où nous le commandons. Les ruptures ainsi définies sont fréquentes ; leur durée peut être très courte, mais aussi relativement longue. Il y a *a contrario* pénurie lorsqu'un produit est durablement indisponible : les patients ne peuvent plus être traités et se pose un véritable problème de santé publique, qui ne peut être réglé que par le recours à un traitement alternatif ou par un report du traitement. Les pénuries, heureusement pour notre pays, sont beaucoup moins fréquentes que les ruptures. En matière de distribution de médicaments en ville, les pénuries concernent avant tout les vaccins. Pour le reste, il n'arrive pour ainsi dire jamais que nous soyons durablement sans solution.

Nous sommes approvisionnés – je parle de l'ensemble de notre profession – à hauteur de 85 % en moyenne des quantités que nous commandons auprès des laboratoires : 15 % des unités sont donc manquantes dès la commande. En aval, le chiffre est de 95 % : sur le total des produits commandés par les pharmacies françaises, la proportion de ceux que nous ne sommes pas en mesure de leur livrer est donc seulement de 5%.

Notre métier s'inscrit dans le cadre d'obligations de service public – nous sommes dans l'obligation de détenir en permanence au moins 90 % des références de médicaments existants et au moins deux semaines de stocks de consommation courante. L'existence même de la répartition pharmaceutique permet de diviser par trois les quantités manquantes entre ce qui est commandé aux laboratoires et ce qui est livré aux officines. Grâce à la répartition, la chaîne de distribution est donc relativement efficace.

Ces chiffres ne signifient pas que les 5 % de médicaments que nous ne pouvons livrer se traduisent immédiatement en ruptures du point de vue des patients : tout dépend des stocks des officines, que nous ne maîtrisons pas. Il se peut qu'une rupture courte ne soit pas perçue par les patients ; en revanche, si la durée de la rupture au sens de l'acteur intermédiaire

que nous sommes est longue, cette situation peut tomber dans la définition des ruptures telle qu'elle s'applique au niveau des officines, c'est-à-dire 72 heures d'indisponibilité.

Les ruptures concernent la quasi-totalité des classes thérapeutiques, presque tous les types de produits et un très grand nombre de laboratoires : le phénomène est général. Il peut s'agir d'un produit générique, auquel le pharmacien peut substituer une autre marque, ou de produits de grande consommation médicale, type paracétamol, pour lesquels il existe différents fournisseurs. Cette année, des ruptures sont intervenues, au début du printemps, sur les antihistaminiques, mais la reconstitution des stocks s'est faite très rapidement et personne n'en a entendu parler.

L'essentiel des difficultés que nous traitons est donc invisible du point de vue de la santé publique. Une exception – il s'agit probablement de notre principale difficulté : 10 % des produits que nous traitons, qui représentent 50 % de la valeur du marché, sont des produits « sous quota » ou « sous contrainte d'allocation », pour lesquels le laboratoire définit la quantité qu'il livre aux répartiteurs. Ces produits sont compliqués à gérer ; les pharmaciens le savent et adaptent leurs comportements d'achat aux contraintes de quantité. Nous devons donc fréquemment traiter des situations de non-disponibilité de produits sous quota.

La mise sous quota ressort d'une décision du laboratoire : 600 spécialités pharmaceutiques, sur 10 000, sont soit sous quota soit sous contrainte d'approvisionnement, soit 10 % du volume et 50 % de la valeur du marché. Les médicaments concernés sont en général d'un prix élevé ; ils peuvent être d'intérêt thérapeutique majeur. Dans ce genre de situations, le produit est en général disponible en début de mois ; il l'est moins en fin de mois.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – La France est-elle davantage exposée que ses voisins européens aux phénomènes de pénurie ?

M. Hubert Olivier. – A défaut de disposer d'éléments chiffrés, nous savons que la situation française n'est pas isolée. Par exemple, les pénuries de génériques sont assez fréquentes en Grande-Bretagne – les génériques y sont achetés par appels d'offres, ce qui peut concentrer le marché sur un ou deux laboratoires et fragiliser l'approvisionnement. Nous ne pouvons pas vous renseigner de façon précise ; les ruptures relèvent avant tout d'enjeux industriels de fabrication, et les laboratoires sont internationaux.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Des textes législatifs ont été produits ; chacun souhaite leur application. Quelles sont vos obligations, en tant que grossistes-répartiteurs, en matière de signalement des difficultés d'approvisionnement ?

M. Emmanuel Déchin. – Les principales obligations des grossistes-répartiteurs sont permanentes et ressortent de leur mission de service public en matière de stockage, de modalités de livraison et d'astreinte. Elles assurent efficacement et sans discrimination la livraison des officines. Nous devons approvisionner le marché français de façon appropriée et continue, mais également signaler toute rupture de stock qui n'aurait pas fait l'objet d'une information de l'ANSM ou d'un laboratoire.

M. Yves Daudigny, président. – Votre profession est régulièrement mise en cause au sujet des pénuries, au motif qu'elle exporterait certains médicaments aux dépens des pharmacies françaises. Sachez que je n'ai nul grief contre les grossistes-répartiteurs, dont j'ai pu observer, dans mon département, la compétence et le sens de l'intérêt général. Je suis également sensible à vos arguments économiques s'agissant notamment des médicaments

génériques. Mais vous arrive-t-il parfois de privilégier l'exportation pour une raison commerciale ? Quel est l'impact de la demande européenne sur le marché français ?

M. Hubert Olivier. – Cette accusation revient effectivement souvent en situation de pénurie... Elle est cependant très éloignée du cœur du problème !

M. Yves Daudigny, président. – Il est exact que vous n'intervenez que pour 1 % des ruptures, fréquentes, de produits à l'hôpital...

M. Hubert Olivier. – Absolument ! Si les grossistes-répartiteurs étaient responsables des ruptures d'approvisionnement, comme expliquer leur fréquence à l'hôpital, notamment sur des anticancéreux, où nous n'intervenons pas ? Avant d'épouser la profession il y a six ans, j'exerçais dans l'industrie pharmaceutique, où il était habituel car arrangeant de faire peser la responsabilité des ruptures sur les grossistes-répartiteurs. Fort heureusement, les opinions ont évolué et il est désormais reconnu que les ruptures résultent d'une multiplicité de facteurs liés à la fabrication des produits, notamment l'accès contrarié à des principes actifs en provenance d'Asie et le recul des capacités de production des laboratoires, qui causa par exemple récemment une rupture en Ibuprofène.

Vous avez eu la gentillesse de le souligner : nos entreprises sont engagées et responsables ; elles agissent dans un cadre légal précis au service de l'approvisionnement du marché français. Leur activité d'export, qui ne porte que sur des stocks additionnels, apparaît donc largement secondaire, bien qu'elle s'avère plus rémunératrice. Du reste, notre profession connaît d'inquiétantes difficultés financières, comme le soulignait récemment la Cour des comptes. Malgré l'export, nous ne dégageons aucun bénéfice : les autorités ne nous donnent pas les moyens d'assurer la mission de service public de distribution de médicaments qui nous a été confiée.

M. Yves Daudigny, président. – Pour quelle raison vendez-vous les médicaments plus cher à l'export ? Quelle est, par ailleurs, la part de cette activité dans le chiffre d'affaires de votre profession ?

M. Hubert Olivier. – L'Autorité de la concurrence, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et la Cour des comptes se sont tour à tour penchées sur notre activité d'exportation, qui ne représente guère que 2 % du chiffre d'affaires. Notre marge est supérieure à l'export car les prix des médicaments sont plus élevés dans nombre de pays européens, notamment en Allemagne et en Grande-Bretagne.

M. Yves Daudigny, président. – À l'étranger, vendez-vous directement les médicaments aux officines ou passez-vous par des intermédiaires ?

M. Hubert Olivier. – Nous traitons avec des importateurs.

M. Emmanuel Déchin. – Les obligations de service public des grossistes-répartiteurs font l'objet de contrôles réguliers des agences régionales de santé (ARS) et de l'ANSM. Or, nul professionnel n'a encore été mis en cause sur le grief d'une priorité donnée à l'export.

M. Hubert Olivier. – N'oubliez pas qu'à notre mission de service public s'ajoutent les obligations prévues par la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, qui a créé les plans de gestion des pénuries (PGP) dans le cadre desquels l'exportation de certains produits peut être temporairement interdite.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – S’agissant de votre activité d’exportation, les stocks additionnels de produits sont-ils calculés sur le fondement de la demande des officines ou fixés par une obligation réglementaire ?

M. Hubert Olivier. – Ils sont fonction de la demande sur le marché français.

M. Yves Daudigny, président. – Les représentants des pharmaciens, que nous avons entendus précédemment, nous ont exposé le fonctionnement du dispositif de dossier pharmaceutique relatif aux ruptures de stock, dit DP-Ruptures. Les grossistes-répartiteurs y participent-ils ?

M. Hubert Olivier. – Le dispositif DP-Ruptures, efficace, permet aux 14 000 officines qui y participent de signaler les médicaments en rupture, soit environ 300 produits indisponibles chaque mois, pour une durée moyenne de quarante jours. Il rassemble uniquement les laboratoires, les officines et l’ordre des pharmaciens.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Compte tenu de votre positionnement, vous portez certainement un regard sur les différents acteurs de la chaîne du médicament. Quelles seraient vos préconisations pour améliorer l’approvisionnement du marché ?

M. Hubert Olivier. – Il convient manifestement de renforcer le partage de l’information entre laboratoires, officines et grossistes-répartiteurs afin d’améliorer sa transmission aux professionnels de santé. Nous souhaiterions à ce titre être intégrés au dispositif DP-Ruptures.

Veillons cependant à ne pas créer d’effets pervers, notamment un sur-stockage de produits par les officines dès lors qu’un risque de rupture serait annoncé. L’objectif est, au contraire, de retarder le plus possible la survenue d’une rupture, puis de partager les informations pertinentes entre tous les acteurs de la chaîne afin de la gérer au mieux.

Enfin, ainsi que nous l’avons indiqué à l’ANSM, il nous semble utile de mettre en œuvre un mécanisme logistique destiné au retour du produit sur le marché. De fait, lorsqu’un médicament est à nouveau disponible, le laboratoire va livrer sans distinction les 186 grossistes-répartiteurs installés en France métropolitaine. En cas d’urgence, le retour d’un produit sur le marché pourrait être accéléré en limitant sa distribution, dans un premier temps, aux établissements pivots de répartition : cela permettrait de gagner plusieurs jours. Il s’agirait d’un dispositif très technique et logistique, mis en place en aval d’un PGP, et visant à assurer un réapprovisionnement du marché sur une période courte.

Nous partageons, par ailleurs, l’esprit des propositions pertinentes portées par l’Académie de pharmacie.

M. Yves Daudigny, président. – Sauf erreur de ma part, il existe entre vingt-cinq et trente établissements pivots de répartition sur le territoire national.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Pourriez-vous fournir à notre mission un tableau retraçant les principaux risques et ruptures effectives de médicaments et de vaccins des dernières années ?

M. Hubert Olivier. – De telles données appartiennent à chaque grossiste-répartiteur et nous ne les agrégeons pas. En moyenne, nous estimons que, chaque mois, 300 à 500 références de médicaments, sur un total de 11 000, se trouvent en rupture sur le marché

français. Mais une analyse plus fine, dont je doute d'ailleurs de l'utilité -il s'agit de données de gestion pour un instant donné, et non d'éléments d'évaluation- nécessiterait un décompte beaucoup plus sophistiqué... Pour ce qui concerne l'entreprise que je dirige, par exemple, la rupture la plus importante des six derniers mois a concerné l'aspirine, puis le Lovenox® et un vaccin. Rappelez-vous néanmoins que pénurie et rupture ne doivent pas être confondues !

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Notre mission d'information traite également des vaccins. Pourriez-vous nous en dire davantage ?

M. Hubert Olivier. – Toujours pour mon entreprise, des vaccins contre les infections à pneumocoques, le tétanos, l'hépatite B et le papillomavirus, en provenance de différents fabricants, ont enregistré une rupture au cours des six derniers mois, ce qui ne signifie toutefois nullement que toutes les officines aient été concernées.

M. Yves Daudigny, président. – Un précédent intervenant nous indiquait que les ruptures concernaient les médicaments chimiques et non les biologiques, dont ressortent pourtant les vaccins. Qu'en pensez-vous ?

M. Hubert Olivier. – Nous n'avons jamais fait une telle distinction, ni entendu pareille affirmation.

M. Emmanuel Déchin. – Les chiffres doivent être maniés avec précaution car ils ne disent pas tous la même chose. À titre d'illustration, la liste de l'ANSM comprend 150 médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM) : 50 en rupture, 50 en tension et 50 en situation de retour sur le marché. DP-Ruptures, pour sa part, fait apparaître en continu les ruptures en officine, correspondant à 72 heures sans possibilité de dispenser un produit, durée pouvant varier à l'initiative du pharmacien, dans au moins 5 % des pharmacies. Quant aux chiffres du CSRP, ils n'ont d'autre utilité que de nous permettre de piloter notre activité.

M. Hubert Olivier. – La liste de l'ANSM comprend 150 références de MITM, tandis que DP-Ruptures fait état d'environ 300 signalements mensuels tous produits confondus, dont, logiquement, les 50 MITM en rupture listés par l'ANSM.

M. Yves Daudigny, président. – L'ANSM ne fait, me semble-t-il, aucune distinction entre pénurie et rupture.

M. Emmanuel Déchin. – Elle agrège seulement les signalements des laboratoires sur les MITM en rupture ou tension, dans un souci d'informer les professionnels de santé et de trouver des solutions alternatives.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – L'affaire du Levothyrox® a-t-elle engendré des difficultés d'approvisionnement particulières ?

M. Hubert Olivier. – Nous avons dû répondre à une demande complexe de mise sur le marché de quantités limitées dans des délais contraints, dans un contexte où les pharmaciens, malgré la pression des patients concernés, ne devaient pas conserver de stock. Nous avons donc réalisé un approvisionnement sur mesure des 22 000 officines.

M. Yves Daudigny, président. – De qui émanait cet ordre de mission ?

M. Hubert Olivier. – Les laboratoires et l'ANSM nous l'ont conjointement demandé.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Quelles en furent les conséquences pour les patients ? Les besoins ont-ils tous été satisfaits ?

M. Hubert Olivier. – Nous ne pouvons distribuer que les quantités qui nous sont fournies au choix des pouvoirs publics et des laboratoires... Dans le cas du Levothyrox®, seule une minorité de patients devait repasser sous l'ancienne formule.

Lorsqu'aucun problème ne se pose, personne ne s'intéresse à nous, puis on nous redécouvre à la faveur d'un événement comme le Levothyrox®... Les laboratoires, qui pour certains distribuent eux-mêmes leurs produits phares, comme les pharmaciens, nous oublient vite. Nous aimerions que notre rôle soit reconnu et apprécié sur la durée. S'il n'existe pas, en France, de désert pharmaceutique, il faut en remercier les grossistes-répartiteurs et prendre en considération leurs difficultés économiques.

M. Yves Daudigny, président. – L'ancienne formule du Levothyrox® est-elle bien fabriquée par le même laboratoire ? Il existe, en outre, quatre autres médicaments de même type fabriqués par d'autres laboratoires, n'est-ce pas ?

M. Hubert Olivier. – Absolument !

M. Yves Daudigny, président. – Lorsque plusieurs pharmacies vous demandent d'être livrées d'une ancienne formule de Levothyrox® mais que vous ne disposez que de quantités limitées, sur quels critères choisissez-vous entre officines ?

M. Hubert Olivier. – Nous ne le pouvons pas ! S'agissant du Levothyrox®, nous n'avons livré qu'une à deux boîtes par officine.

M. Yves Daudigny, président. – Tous les patients disposant d'une ordonnance pour l'ancienne formule ont-ils pour autant pu en bénéficier ?

M. Hubert Olivier. – Oui, mais le cas du Levothyrox® demeure unique.

M. Yves Daudigny, président. – Nous vous remercions pour ces précisions.

La réunion est close à 12 h 35.

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

- Présidence de Mme Laurence Cohen, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 15 h 30.

Audition de Mmes Céline Perruchon, sous-directrice de la politique des produits de santé et de la qualité des pratiques et des soins de la direction générale des soins (DGS), Martine Bouley, chargée de dossier au sein du bureau du médicament de la DGS, Emmanuelle Cohn, cheffe du bureau de la qualité et sécurité des soins de la direction générale de l'organisation des soins (DGOS), et M. Raphaël Ruano, responsable du programme achats de la DGOS

Mme Laurence Cohen, présidente. – Je remercie nos intervenants d'avoir répondu à notre invitation. Cette audition devrait notamment nous permettre de mieux comprendre comment le ministère conçoit son rôle de régulateur et de coordinateur des acteurs du secteur – industriels, distributeurs et professionnels de santé – pour faire face efficacement aux situations de pénurie, aux stades de l'information, de la prévention et de la résolution. Au fil de nos auditions, nous avons pu mieux percevoir l'ampleur de la tâche.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – N'étant pas issu du monde médical, je découvre chaque jour, dans le cadre de cette mission d'information, de nouvelles facettes importantes de vos fonctions. Nous allons vous poser un ensemble de questions dont vous avez reçu la trame, mais nous serions aussi heureux de recevoir vos contributions écrites pour alimenter nos réflexions.

Les situations de pénuries de médicaments et de vaccins ont-elles un coût pour les finances de l'assurance maladie ? À combien l'estimez-vous ?

Pourriez-vous nous faire un premier bilan de la mise en œuvre des mesures prévues par la loi « Santé » de janvier 2016 ?

Y a-t-il des travaux actuellement en cours au sein du ministère de la santé sur le sujet des pénuries de médicaments ? Devons-nous nous attendre à des mesures législatives ou réglementaires dans un avenir proche ?

Quel est le regard du ministère de la santé sur les stratégies industrielles mises en œuvre par les laboratoires, qui peuvent être à l'origine de pénuries ? La mise en place de dispositifs contraignants, voire coercitifs est-elle à l'étude ?

Mme Cécile Perruchon, sous-directrice de la politique des produits de santé et de la qualité des pratiques et des soins de la DGS. – En 2008, l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) a reçu 44 signalements de rupture ou de risque de rupture d'approvisionnement ; en 2013, elle en a reçu 453, notamment pour des médicaments d'intérêt thérapeutique majeur. C'est une augmentation très marquée, mais il faut également prendre en compte les évolutions législatives et réglementaires. Dès 2012, une première série de mesures obligeait les industriels à déclarer les ruptures d'approvisionnement et à mettre en place des centres d'appel ; en 2016 a été introduite l'obligation pour les fabricants de définir des plans de gestion de pénurie pour les médicaments d'intérêt thérapeutique majeur, dont la mise en place est suivie par l'ANSM et assortie de sanctions en cas de non-respect du plan. Cela permet d'anticiper les risques de rupture, notamment liés à un arrêt volontaire de production ou à un problème survenu dans la chaîne de production.

Ces chiffres doivent s'analyser aussi dans un contexte de mondialisation de la production et de la commercialisation des médicaments, avec des sites, voire des

établissements en cours de regroupement mais aussi une chaîne de production vulnérable et complexe, notamment pour les vaccins, et soumise à divers aléas de fabrication. Ce n'est pas un phénomène propre à la France, c'est pourquoi il convient de multiplier les rapprochements au niveau européen pour partager les solutions envisagées.

Le coût des pénuries pour l'assurance-maladie ne peut pas être évalué précisément pour le moment. Les facteurs de coût sont la nécessité d'importer les médicaments qui ne sont pas produits sur le territoire national, mais surtout la gestion de la pénurie, qui représente un coût pour l'ANSM chargée de cette gestion, pour les établissements de santé contraints de mettre en place des procédures *ad hoc*, pour les administrations qui doivent informer les établissements, les agences régionales de santé (ARS) et les professionnels. Nous essaierons de vous donner des informations chiffrées sur ce point.

Les mesures prévues dans la loi « Santé » 2016 ont été mises en place en janvier 2017, ce qui nous donne un recul limité pour leur évaluation. Nous avons néanmoins commencé la réflexion, aux côtés de l'ANSM, en sollicitant également le LEEM (Les Entreprises du médicament) sur son ressenti vis-à-vis des plans de gestion. Un premier bilan partiel a néanmoins été établi par l'ANSM sur une vingtaine d'antibiotiques. Il apparaît que les plans de gestion des pénuries mis en place par les industriels mériteraient une harmonisation, ou du moins un échange sur les attendus. Faut-il établir un plan de gestion-type ou simplement un guide pratique de gestion des pénuries ? La question n'est pas encore tranchée et les réflexions se poursuivent.

La France tente faire partager ses positions au niveau européen. L'ANSM a participé à un groupe de travail de l'Agence européenne des médicaments (*European Medicines Agency* - EMA), réfléchissant notamment à la question de l'exportation parallèle des médicaments par les grossistes-répartiteurs. La DGS a eu l'occasion de présenter les plans de gestion mis en place en France en novembre 2016 à Bratislava, lors d'une conférence consacrée aux ruptures d'approvisionnement. La définition d'une pénurie, d'une rupture d'approvisionnement ou d'un médicament d'intérêt thérapeutique majeur varie en fonction des États. Les plans de gestion des pénuries, qui ne sont qu'un élément de notre dispositif, ont été salués comme une avancée lors de cette conférence.

Les pénuries de médicaments feront partie des thèmes évoqués dans le cadre des travaux préparatoires au prochain Conseil stratégique des industries de santé (CSIS), présidé par le Premier ministre, qui aura lieu la semaine prochaine.

Je ne peux à ce stade vous apporter de réponse concernant les dispositions législatives et réglementaires qui pourraient être prises. L'ensemble des acteurs, les industriels comme les autorités compétentes, s'approprient le dispositif. De ce point de vue, un changement des règles serait peut-être prématuré.

Mme Laurence Cohen, présidente. – Dans quelle mesure la tendance des industriels à produire en flux tendus vous semble-t-elle influencer sur l'augmentation des situations de pénurie de médicaments ?

Outre le renforcement des mesures de prévention et la responsabilisation des acteurs de l'offre et de la distribution, une action sur les prix des médicaments vous semble-t-elle incontournable pour mettre un terme à la multiplication des pénuries, en particulier pour les médicaments génériques ? Peut-on envisager de revaloriser le prix de certains

médicaments anciens pour prévenir les arrêts de commercialisation et préserver la multiplicité des fournisseurs ?

Quelle évaluation faites-vous du commerce parallèle de médicaments dans le marché intérieur européen et quel est, selon vous, son impact sur le marché du médicament en France ? Certains distributeurs ont-ils tendance à privilégier les marchés européens et étrangers plus attractifs ?

L'ANSM et les services du ministère procèdent-ils à une évaluation des plans de gestion de pénurie élaborés et mis en œuvre par les industriels pour faire face à une situation de pénurie ? L'État a-t-il les moyens d'apprécier l'adéquation du plan de gestion de pénurie à la gravité de la pénurie et, dans le cas où il jugerait ce plan insuffisant, peut-il contraindre l'entreprise à revoir son plan ?

Dans quelle mesure les services de l'État pourraient-ils renforcer la communication auprès des professionnels de santé et du grand public sur les plans de contingentement des stocks qu'il met en place pour faire face à un risque de pénurie de vaccin ? On se souvient de la pénurie de vaccin contre l'hépatite B en 2017, qui a surpris certains professionnels et associations de patients sans doute en raison d'un manque d'information.

Enfin, pensez-vous que l'État doive mettre en place un laboratoire public du médicament ?

Mme Céline Perruchon. – Le flux tendu est une stratégie de production dans un contexte international très concurrentiel. Plus le flux est tendu et la production complexe, plus le risque de pénurie est élevé. Le moindre problème de production, la moindre inflexion du marché accroissent le risque de rupture, même si ce n'est pas le seul facteur.

Nous réfléchissons aux actions à mener sur les génériques et les médicaments anciens. Cela soulève toutefois un problème d'équité, car la fixation des prix obéit aux mêmes règles pour l'ensemble des médicaments.

Mme Martine Bouley, chargée de dossier au sein du bureau du médicament de la DGS. – L'Italie, l'Espagne et le Portugal, qui sont très impactés par l'exportation et le commerce parallèle, ont pris des mesures pour y remédier.

La France dispose d'un arsenal juridique très protecteur, qui soumet notamment les grossistes à une obligation de service public. Nous sommes par exemple le pays le plus exigeant en termes de stocks – les grossistes doivent disposer de quinze jours de stock pour les neuf dixièmes de leurs médicaments. Ce stock tampon permet d'atténuer les effets de l'exportation.

Aux termes de la loi « Santé » de 2016, les grossistes doivent d'abord s'acquitter de leur obligation de service public, et il leur est interdit d'exporter en cas de rupture.

L'ANSM réalise des campagnes d'inspection et applique des sanctions administratives et bientôt financières aux grossistes pris en défaut.

Nous sommes donc beaucoup moins impactés par le commerce parallèle que d'autres pays, en particulier du Sud.

Mme Emmanuelle Cohn, cheffe du bureau de la qualité et sécurité des soins de la Direction générale de l'organisation des soins (DGOS). – Les laboratoires ont la possibilité de renégocier les prix des vieux produits, notamment quand ils jugent que leur attractivité n'est pas suffisante. Cela permet d'éviter un certain nombre de pénuries.

Nous avons relayé largement l'information relative à la pénurie de vaccin contre l'hépatite B en diffusant des notes d'information auprès des établissements de santé pour expliquer le contingentement, et en prévenant les officines de ville.

Mme Laurence Cohen, présidente. – Vous n'avez pas répondu à ma question relative au laboratoire public du médicament...

Mme Martine Bouley. – Les pénuries touchent principalement de vieux médicaments, et surtout des médicaments injectables. Or leur production étant soumise à des normes très contraignantes, elle requiert des installations spécifiques et du personnel formé. Cela ne s'improvise pas...

Mme Céline Perruchon. – L'intérêt de l'État est plutôt de renforcer son rôle de régulateur et de coordinateur entre autorités compétentes que de développer un rôle d'industriel où il pourrait se trouver en difficulté au sein d'un marché très concurrentiel.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – De quelles mesures d'urgence contraignantes nos autorités sanitaires disposent-elles ?

Mme Céline Perruchon. – L'élaboration d'un plan de gestion des pénuries est déjà une obligation assortie de sanction.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – En cas de pénurie, le recours à des médicaments de substitution impose parfois au personnel médical de se livrer à une « gymnastique » médicale qui est source de sur-risque.

Mme Emmanuelle Cohn. – Les industriels sont désormais contraints de communiquer en amont sur l'éventualité d'une rupture.

Dans la plupart des cas, pour remédier à ces ruptures nous avons recours à des autorisations d'importation de produits comparables, c'est-à-dire des mêmes produits destinés à un autre marché. Il s'agit donc en règle générale du même principe actif, du même dosage, des mêmes modalités d'administration et des mêmes posologies, ce qui permet de minimiser le risque vous évoquez.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Je constate que la moralité n'est pas toujours la préoccupation première d'un certain nombre d'acteurs. Or la santé et l'humain devraient être au centre de leur démarche. Comment peut-on cultiver la politique du risque zéro ?

Mme Martine Bouley. – Les choses évoluent au niveau européen. Sous la pression des États membres, l'EMA et la Commission européenne s'emparent du sujet.

Je rappelle que toutes nos réglementations se fondent sur les articles 81 et 23 *bis* de la directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 novembre 2001.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – C'est un vœu pieux !

Mme Martine Bouley. – Je serais un peu moins pessimiste. Le Portugal, qui souffrait d'une importante exportation parallèle vers l'Allemagne, les Pays-Bas et les pays du Nord, a mis en place une réglementation et un module d'inspection ayant pouvoir de sanction qui ont permis de résoudre les problèmes de pénurie.

Mme Céline Perruchon. – Ce n'est donc pas forcément un vœu pieux, mais c'est un vœu qui se construit !

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – N'y voyez aucun pessimisme, sinon nous ne serions pas là.

Mme Laurence Cohen, présidente. – Notre mission d'information n'est pas là seulement pour réaliser un état des lieux, mais pour ouvrir des pistes afin de sortir des difficultés que nous rencontrons.

Que pensez-vous d'un prix socle des médicaments destinés aux hôpitaux ?

L'Algérie a récemment réalisé un travail de remise à niveau interne de sa production de médicaments. Cette expérimentation pourrait-elle être élargie à la France ? J'évoquais précédemment des laboratoires publics, notamment au Brésil, qui ont fait des expérimentations très concluantes sur le sida. Sortons de nos cadres de pensée et généralisons les expériences qui peuvent l'être.

M. Raphaël Ruano, responsable du programme national d'achats hospitaliers de la DGOS. – Dès que les prix atteignent des seuils bas, certains industriels sortent du jeu. Les stratégies sont européennes davantage que mondiales, et l'attractivité de la France est remise en question. Dans certains cas, l'industriel refuse d'aller plus loin en raison des stratégies financières de son groupe, sauf renégociation. Un faible niveau de prix a ainsi une influence sur les comportements et donc les ruptures potentielles. Il est difficile de déterminer le juste prix. C'est visible dans le cas des prix administrés, qui ont un caractère incitatif...

Mme Laurence Cohen, présidente. – Je n'évoquais pas le cas général, mais celui des marchés hospitaliers.

M. Raphaël Ruano. – Tout comme moi. Un prix trop bas engendre un risque de fuite et donc de rupture, même si la France et l'Allemagne sont des pôles d'activité importants. Il y a de nouveaux marchés émergents, comme les pays de l'Est. Nous devons établir un rapport de force équilibré pour discuter du bon niveau de prix, mais la mise en œuvre concrète n'est pas facile.

Dans notre politique d'achats, nous devons davantage réfléchir aux leviers pouvant être utilisés sur les marchés des médicaments concurrentiels – pour les médicaments monopolistiques, le rapport de force nous est extrêmement défavorable, d'où des prix administrés. Nous le faisons déjà en partie.

Depuis quelques années, la massification croissante des achats décidée en 2006 pour faire des économies d'échelle, avec des contrats nationaux – qui ont eu certains bénéfices – est remise en question. Lorsque les contrats globaux conduisent les industriels à devoir livrer des quantités très importantes sur l'ensemble du territoire, ils sont rapidement en difficulté et ont un risque de rupture. En effet, les stratégies des laboratoires sont européennes.

Des quotas de production annuels sont attribués à la France. Dès que la demande avoisine ces quotas, la tension entre la vente et la production accroît la probabilité de rupture de stock.

Nous avons adopté des recommandations pour limiter la massification des contrats pour les médicaments concurrentiels, afin de réduire les risques de rupture et ouvrir l'accès des contrats à d'autres compétiteurs, comme les fabricants de génériques, qui ne savent pas répondre à des appels d'offres nationaux mais pourraient répondre à des appels d'offres régionaux. Cette multiplication des acteurs réduit le risque. Certes, cela ne résout pas le problème de pénurie de matières premières communes à différents produits...

Auparavant, nous ne référencions qu'un seul industriel. Dès qu'il avait des difficultés à livrer les quantités nécessaires, celui-ci se retrouvait seul face à l'hôpital. Nous sommes en train de définir une nouvelle stratégie optimisée d'achats avec des référencements multiples : dès lors qu'un fournisseur serait en difficulté, nous aurions l'outil contractuel pour activer une deuxième source. Certes, il y a des effets de bord...

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Pourriez-vous nous transmettre un tableau retraçant les principales ruptures de stock et risques de rupture de stock depuis dix ans, en précisant les causes de ces difficultés et les solutions apportées ?

Mme Céline Perruchon. – Nous pouvons le demander à l'ANSM mais il n'est pas sûr qu'elle puisse vous fournir des chiffres à dix ans, en raison de l'état des systèmes d'information à l'époque, qui ne se sont adaptés qu'à partir du moment où des mesures plus contraignantes ont été mises en place, soit vers 2012-2013.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Il nous serait utile d'avoir aussi ces informations pour les médicaments qui ne sont pas d'intérêt thérapeutique majeur.

Mme Martine Bouley. – L'ANSM ne suit que les médicaments d'intérêt thérapeutique majeur. C'est par le Dossier pharmaceutique-Ruptures que nous pouvons disposer de ces informations, qui seront aussi partielles car le DP-Ruptures est rempli par ses adhérents : plus de 12 000 officines, deux tiers des établissements pharmaceutiques.

M. Jean-Pierre Decool, rapporteur. – Cela nous serait utile.

Mme Laurence Cohen, présidente. – Que pensez-vous de l'expérience algérienne ?

Mme Emmanuelle Cohn. – La présence de sites de fabrication en France fait partie des critères que nous prenons en compte dans la négociation de prix administrés auprès d'industriels. Nous accorderons un prix supérieur aux laboratoires lorsqu'ils produisent en France ou lorsqu'ils investissent en France – même si c'est un levier assez faible. La plupart des laboratoires pharmaceutiques sont internationaux, et les sites français ne sont pas très attractifs...

Mme Martine Bouley – C'est le but des mesures du Conseil stratégique des industries de santé (CSIS). Nous avons bien identifié ce problème pour les anciens médicaments. Nous avons organisé des réunions avec le LEEM, l'association « GENérique MÊme MEDicament » (Gemme), l'ANSM et la DGS.

Nous envisageons aussi – comme le signalait également le rapport de l'Académie nationale de pharmacie – de faciliter les démarches pour fluidifier le marché, à travers une

convergence des conditionnements primaires et des notices des médicaments anciens à l'échelle européenne. Un pays a un dosage à 90 milligrammes, un autre à 100 milligrammes, sans une différence majeure d'effet thérapeutique. C'est pour cela que les importations sont plus compliquées à organiser, car les prescripteurs doivent s'adapter à ces petits changements. Cela change les mentalités. Cette piste favoriserait les échanges et l'harmonisation. Nous devons creuser rapidement cette piste, notamment avec des notices multilingues.

Mme Laurence Cohen, présidente. – Je vous remercie.

La réunion est close à 16h25.

Jeudi 12 juillet 2018

- Présidence de M. Yves Daudigny, président -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Audition de M. Thomas Borel, directeur des affaires scientifiques et de la RSE, Mme Anne Carpentier, directrice des affaires pharmaceutiques, Mme Fanny de Belot, responsable des affaires publiques, Mme Annaïk Lesbats, chargée de mission affaires publiques et M. Éric Baseilhac, directeur des affaires économiques, publiques et internationales, membres du syndicat Les entreprises du médicament (LEEM) (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.

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

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

Commission des affaires économiques

Lundi 16 juillet 2018

à l'issue de la discussion générale en séance publique

Salle n° 263

- Examen des amendements de séance déposés sur le projet de loi n° 631 (2017-2018) portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur).

Mardi 17 juillet 2018

à 9 heures, de 13 h 30 à 14 h 30, et à la suspension du soir

Salle n° 263

- Suite de l'examen des amendements de séance déposés sur le projet de loi n° 631 (2017-2018) portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur).

Mercredi 18 juillet 2018

à 9 heures, et à la suspension du soir

Salle n° 263

- Suite de l'examen des amendements de séance déposés sur le projet de loi n° 631 (2017-2018) portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur).

- Désignation des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire sur le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique ;

Éventuellement, jeudi 19 juillet 2018

à 10 h 30

Salle n° 263

- Suite de l'examen des amendements de séance déposés sur le projet de loi n° 631 (2017-2018) portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur).

Commission des affaires sociales

Mercredi 18 juillet 2018

à 9 h 30

Salle n° 213

Captation vidéo

Auditions sur le projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (AN n° 911, XV^e législature) :

à 9 h 30 :

- M. Christian Charpy, secrétaire général de la commission des comptes de la sécurité sociale

à 10 h 30 :

- M. Benjamin Ferras, haut fonctionnaire au sein des ministères sociaux, maître de conférences à Sciences Po Paris.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Lundi 16 juillet 2018

à 14 heures

Salle n° 245

- Examen des amendements de séance sur le texte de la commission n° 625 rectifié (2017-2018) sur la proposition de loi n° 558 (2017-2018), adoptée par l'Assemblée nationale, après engagement de la procédure accélérée, relative à l'encadrement de l'usage du téléphone portable dans les écoles et les collèges (Rapporteur : M. Stéphane Piednoir).

Délai limite pour le dépôt des amendements de séance : Jeudi 12 juillet 2018 à 12 heures

- Nomination des membres de l'éventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi relative à l'encadrement de l'usage du téléphone portable dans les écoles et les collèges.

Mercredi 18 juillet 2018

à 9 h 30

Salle n° 245

- Examen du rapport de Mme Catherine Morin-Desailly et élaboration du texte de la commission sur la proposition de loi n°623 (2017-2018), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la lutte contre la manipulation de l'information.

Délai limite pour le dépôt des amendements en commission : Lundi 16 juillet 2018 à 12 heures

- Présentation du rapport de la mission d'information sur les établissements publics de coopération culturelle par M. Laurent Lafon et Mme Sylvie Robert, co-rapporteurs.

Commission des finances

Mercredi 18 juillet 2018

à 10 heures

Salle n° 131

- Examen du rapport en nouvelle lecture de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur, et élaboration du texte de la commission sur le projet de loi n° 644 (2017-2018) ratifiant l'ordonnance n° 2017-1252 du 9 août 2017 portant transposition de la directive 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur

Délai limite pour le dépôt des amendements sur Ameli : Lundi 16 juillet 2018, à 12 heures

- Compte rendu du déplacement effectué par une délégation du Bureau de la commission au Canada du 29 avril au 5 mai 2018.

- Nomination d'un rapporteur pour avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, sous réserve de son dépôt.

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 17 juillet 2018

à 9 heures

Salle n° 216

- Examen du rapport pour avis de M. Christophe-André Frassa sur la proposition de loi n° 623 (2017-2018), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la lutte contre la manipulation de l'information.

Le délai limite pour le dépôt des amendements sur les articles délégués au fond (titre I er et titre IV), auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 16 juillet 2018, à 12 heures

- Examen du rapport de M. Christophe-André Frassa et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi organique n° 629 (2017-2018), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative à la lutte contre la manipulation de l'information.

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 16 juillet 2018, à 12 heures

Mercredi 18 juillet 2018

à 9 h 30

Salle n° 216

- Examen du rapport de Mme Jacqueline Eustache-Brinio et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 641 (2017-2018), adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, renforçant la lutte contre les rodéos motorisés ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 16 juillet 2018, à 12 heures

- Examen, en nouvelle lecture, du rapport de M. François Bonhomme et du texte proposé par la commission sur la proposition de loi n° 643 (2017-2018), adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes ;

Le délai limite pour le dépôt des amendements, auprès du secrétariat de la commission (Ameli commission), est fixé au : Lundi 16 juillet 2018, à 12 heures

Eventuelle commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel

Lundi 16 juillet 2018

à 19 h 30

au Palais Bourbon - Salle 6351 de la commission des affaires sociales

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

Commission des affaires européennes

Mercredi 18 juillet 2018

à 17 h 30

Salle Clemenceau

Captation vidéo

- Audition commune sur l'Union européenne et l'extraterritorialité des sanctions américaines, de Mme Claire Cheremetenski, direction générale du Trésor, Mme Christine Lepage, MEDEF et Mme Karine Dumonet, Banque publique d'investissement.

Mission d'information portant sur la pénurie de médicaments et de vaccins

Jeudi 19 juillet 2018

10 h 45

Salle n° 213

Ouvertes au public et à la presse

à 10 h 45 :

- Audition de représentants de France Assos Santé (captation vidéo).

à 11 h 30 :

- Audition du Docteur Michèle Surroca, responsable du département des produits de santé à la Caisse nationale de l'assurance-maladie (Cnam).

à 14 heures

Salle n° 213

Ouverte au public et à la presse

- Audition conjointe de représentants des centrales d'achat de produits de santé en milieu hospitalier :

. Mme Claire Biot, directrice, et M. Nicolas Lallemand, directeur des achats de produits de santé de l'Agence générale des équipements et produits de santé (AGEPS) ;

. M. Bruno Carrière, directeur général d'UniHA.

Vendredi 20 juillet 2018

à 9 heures

Salle n° 245

Ouvertes au public et à la presse

à 9 heures :

- Audition conjointe de pharmacies de territoires :

. Mme Alexandra Leche, pharmacienne (Eure-et-Loir), M. Patrice Vigier, pharmacien (Nord), et M. Albin Dumas, président de l'Association de pharmacie rurale.

à 10 heures :

- Audition de représentants du Comité économique des produits de santé (CEPS).

à 10 h 45 :

- Audition de Mme Catherine Bourrienne-Bautista, déléguée générale, Mme Susana Chamorro, directrice des affaires scientifiques et pharmaceutiques, et M. Pierre Banzet, représentant des industriels (Synerlab) de l'association Générique Même Médicament (GEMME).

à 11 h 30 :

- Audition de représentants des syndicats des personnels de Sanofi (captation vidéo).

à 14 heures

Salle n° 245

Ouvertes au public et à la presse

à 14 heures :

- Audition de représentants de la direction de Sanofi (captation vidéo).

à 14 h 45 :

- Audition de représentants de la Pharmacie centrale des armées.

à 15 h 30 :

Audition de représentants de LOGSanté (fédération nationale des dépositaires pharmaceutiques).

Mission d'information sur le développement de l'herboristerie et des plantes médicinales, des filières et métiers d'avenir

Mercredi 18 juillet 2018

à 14 h 45

Salle René Monory

Ouvertes au public et à la presse – Captation vidéo

à 14 h 45 :

- Audition de Mme Fabienne Allard, directeur de la marque Naturactive, et de M. Michael Danon, directeur général adjoint, en charge des affaires économiques, du juridique, des affaires règlementaires, de la qualité et de l'information médicale des Laboratoires Pierre Fabre.

à 15 h 30 :

- Audition de M. Laurent Gautun, fondateur gérant d'Essenciagua.

à 16 h 30 :

- Audition du Dr Henry Joseph, pharmacien et pharmacogyste en Guadeloupe (en visioconférence).

Mission d'information sur la réinsertion des mineurs enfermés

Mardi 17 juillet 2018

à 12 h 30

Salle n° 216

- Échange de vues sur les orientations du rapport.

Mercredi 18 juillet 2018

à 16 h 30

Salle n° 245

à 16 h 30 :

- Audition de M. Jean-Patrick Gille, Président et M. Serge Kroichvili, Délégué général de l'Union Nationale des Missions Locales (UNML)

à 17 h 15 :

- Audition de Mme Sophie Diehl, Conseillère technique « justice des enfants et des adolescents » à la Fédération des associations socio-judiciaires Citoyens et Justice.