

SOMMAIRE ANALYTIQUE

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES	6503
• <i>Impact économique et juridique de la normalisation volontaire – Présentation du rapport d’information.....</i>	6503
• <i>Proposition de résolution européenne sur le paquet « Énergie » - Communication</i>	6521
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES.....	6527
• <i>Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées</i>	6527
• <i>Questions diverses.....</i>	6539
• <i>Élection du président de la commission.....</i>	6540
• <i>Désignation d’un vice-président</i>	6542
• <i>Projet de loi renforçant la lutte contre le terrorisme et la sécurité intérieure - Examen du rapport pour avis.....</i>	6543
• <i>Audition de M. Michel Foucher, géographe, ancien ambassadeur et ancien directeur du Centre d’analyse, de prévision et de stratégie du ministère des Affaires étrangères (CAPS), titulaire de la chaire de géopolitique appliquée au Collège d’études mondiales de Paris, sur « la route de la soie » (sera publiée ultérieurement)</i>	6548
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	6549
• <i>Situation des finances sociales – Communication</i>	6549
• <i>Projet de loi d’habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social – Table ronde des organisations syndicales</i>	6556
• <i>Projet de loi d’habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social – Table ronde des organisations patronales.....</i>	6573
• <i>Nominations d’un rapporteur.....</i>	6579
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L’ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION	6581
• <i>Audition de Mme Frédérique Vidal, ministre de l’enseignement supérieur, de la recherche et de l’innovation</i>	6581
• <i>Chronologie des médias - Ouverture par Christophe Tardieu, secrétaire général du centre national du cinéma et de l’image animée (CNC) (Sera publié ultérieurement).....</i>	6594

- *Chronologie des médias - Audition conjointe de représentants des producteurs, créateurs, exploitants et distributeurs (Sera publié ultérieurement).....* 6594
- *Chronologie des médias - Audition conjointe de représentants des télévisions gratuites (Sera publié ultérieurement).....* 6594
- *Chronologie des médias - Audition conjointe de représentants des télévisions payantes (Sera publié ultérieurement).....* 6594
- *Chronologie des médias - Audition de M. Eric Léandri, président-fondateur de Qwant (Sera publié ultérieurement).....* 6594

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE..... 6595

- *Objectifs de développement durable – Table ronde (publié ultérieurement).....* 6595
- *Audition de M. Nicolas Hulot, Ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire (publié ultérieurement)* 6595

COMMISSION DES FINANCES..... 6597

- *Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) et sur l'audit des comptes publics demandé par le Premier ministre.....* 6597
- *Projet de loi autorisant la ratification de l'avenant modifiant la convention du 14 janvier 1971 entre la France et le Portugal tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôts sur le revenu - Examen du rapport et du texte de la commission.....* 6614
- *Contrôle budgétaire – Instituts français de recherche à l'étranger (IFRE) – Communication (sera publié ultérieurement).....* 6619
- *Contrôle budgétaire – Maquette budgétaire de la mission « Remboursements et dégrèvements » – Communication (sera publié ultérieurement)* 6619
- *Contrôle budgétaire – Agence France-Muséums – Communication (sera publié ultérieurement).....* 6619
- *Rapport du Gouvernement préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) –Projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2016 – Projet de décaler d'un an l'entrée en vigueur du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu – Audition de MM. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances et Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics (sera publié ultérieurement)* 6620

COMMISSION DES LOIS 6621

- *Projet de loi et projet de loi organique rétablissant la confiance dans l'action publique - Examen des amendements aux textes de la commission* 6621
- *Mission d'information « Désendoctrinement, désembrigadement et réinsertion des djihadistes en France et en Europe » - Examen du rapport.....* 6656

- *Projet de loi et projet de loi organique rétablissant la confiance dans l'action publique - Suite de l'examen des amendements aux textes de la commission.....* 6661
- *Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme – Examen du rapport et du texte de la commission.....* 6675
- *Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense – Examen du rapport et du texte de la commission.....* 6692
- *Communication* 6695
- *Projet de loi rétablissant la confiance dans l'action publique – Examen du rapport en vue de la seconde délibération sur l'article 4* 6695

PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 17 JUILLET ET A VENIR
 **6697**

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES**Mercredi 12 juillet 2017****- Présidence de M. Jean Claude Lenoir, président -***La réunion est ouverte à 9 heures 30.***Impact économique et juridique de la normalisation volontaire – Présentation du rapport d'information**

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Le premier point de notre ordre du jour appelle la présentation par notre collègue Élisabeth Lamure de son rapport d'information sur l'impact économique et juridique de la normalisation volontaire. Je lui laisse donc la parole.

Mme Élisabeth Lamure, rapporteur. – Monsieur le Président, mes chers collègues, la thématique de l'impact économique et juridique de la normalisation a été mise au programme de travail de notre commission il y a plusieurs mois. Son origine provient de l'intérêt suscité par une démarche du directeur général de l'Association française de normalisation (AFNOR) auprès de notre président Jean Claude Lenoir, venu mettre en avant les mérites de la normalisation, notamment en termes de compétitivité économique de nos entreprises. Selon une étude conduite en 2016 à la demande de l'AFNOR, la normalisation contribuerait en effet pour 20 % à la croissance du chiffre d'affaires des entreprises et pour 19 % au chiffre d'affaires des entreprises à l'export. Elle générerait 15 milliards d'euros de PIB.

Aussi a-t-il semblé important de mieux appréhender les ressorts de la normalisation et son impact sur nos entreprises : l'activité de normalisation semble très favorable à l'activité économique mais il faut convenir qu'elle reste souvent très méconnue. J'ai donc mis à profit la période de suspension des travaux parlementaires en séance publique pour conduire ce travail d'information et mené plusieurs auditions au Sénat, de fin février à mi-juin 2017. Celles-ci ont permis de lever le voile sur un monde de « spécialistes » et sur des problématiques qui évoluent parallèlement à la législation et à la réglementation, sans que le législateur y prête suffisamment intérêt.

Pourtant, les normes sont partout, jusque dans la vie quotidienne. Ainsi en est-il, par exemple, du format du papier à lettres (formats A4, A3, etc.), des prises de chargeurs de téléphones portables, du format de compression audio et vidéo « mpeg », de la performance des extincteurs de feux ou, depuis une date plus récente, de la sécurité des trottinettes électriques et des cigarettes électroniques... De même, pour tout un ensemble de services fournis quotidiennement par les entreprises, la norme « ISO 9001 » dite de « management de la qualité » s'est vite imposée comme un référentiel de base qui permet de certifier l'excellence de l'organisation des prestations fournies à la clientèle.

On compte aujourd'hui en France environ 35 000 normes publiées - reconnaissables aux indicatifs sous lesquels elles sont enregistrées : NF, EN, ISO – destinées à fournir des règles de conduites, des bonnes pratiques, dans des domaines extrêmement variés de l'activité des entreprises auxquelles elles s'adressent essentiellement.

Ces normes ne sont pas nouvelles. Lors d'un récent colloque auquel je participais, il a par exemple été rappelé que la taille des papyrus, puis le diamètre des boulets de canon avaient, dans des temps fort anciens, déjà fait l'objet d'une standardisation. Quant à elles, les premières organisations de normalisation – au niveau national comme international – ont vu le jour, sous leur forme actuelle, au début du XX^{ème} siècle, tandis que le texte fondateur de l'activité de normalisation en France date de 1941. Pourquoi, alors, sont-elles à ce point méconnues ?

La raison en est sans doute, d'une part, qu'elles sont élaborées dans un cadre purement technique, par un réseau d'organismes de droit privé aux niveaux national, européen et international, composés d'acteurs de la société civile (entreprises pour l'essentiel, mais aussi organisations de consommateurs, organisations non gouvernementales), sans lien nécessairement direct avec les grandes politiques publiques définies par les États ou les organisations intergouvernementales, même si des représentants de l'administration ou des collectivités territoriales participent – *inter pares* – au processus. Vue de l'extérieur, la normalisation a tout d'un labyrinthe... En outre, cette élaboration se fait essentiellement sur la base d'un consensus feutré des parties intéressées, ce qui réduit d'autant l'exposition médiatique.

D'autre part, à la différence des normes de portée juridique obligatoire – que sont les conventions internationales, les lois ou les règlements – ces normes sont d'application purement volontaire. Les acteurs de l'économie choisissent de s'appliquer ou non les règles prévues par ces normes. Elles ne sont donc contraignantes que pour ceux qui voient un intérêt à suivre, dans leur activité de recherche, de production ou de fourniture de services, « des règles, des caractéristiques, des recommandations », définis par leurs pairs.

Cette activité « para-normative » est souvent présentée comme une activité « privée », dans la mesure où elle découle de demandes formulées par les acteurs économiques et menée par eux-mêmes. Cette nature fait sa force et sa plus-value essentielle par rapport aux activités réglementaires ou régulatrices des États ou des organisations internationales intergouvernementales. Pour autant, les pouvoirs publics ne sauraient s'en désintéresser, compte tenu de l'importance économique et stratégique majeure de la normalisation qui n'a fait que croître avec la mondialisation de l'économie.

La réforme du « système français de normalisation », c'est-à-dire le mode d'organisation et d'élaboration de la normalisation volontaire en France, opérée sur la base d'un décret en 2009, a pris en compte cette dimension, en s'efforçant de développer des instances de pilotage stratégique et de favoriser une présence plus active des pouvoirs publics. Huit ans après, et compte tenu du recul suffisant désormais sur son fonctionnement, il convenait de porter attention au système de normalisation et aux enjeux qu'il présente pour la France.

Car la normalisation présente des enjeux essentiels en matière d'efficience économique. Diffusant des standards susceptibles d'être repris par de nombreux acteurs économiques, le cas échéant à travers le monde, elle contribue fortement à ouvrir des marchés. Elle peut donc être utilement mise à profit pour développer certains secteurs économiques nationaux et projeter leur activité à l'international. Elle est aussi un facteur d'innovation car elle permet la diffusion et la confrontation, entre pairs, des derniers états de l'art. Enfin, elle est un instrument de sécurisation de la qualité des produits, de récents exemples étant donnés par la normalisation des tables à repasser ou en matière d'hygiène des produits alimentaires servis en restauration commerciale.

En outre, dans la mesure où elle a vocation à déterminer les caractéristiques techniques d'activités en pleine croissance et mutation – comme le numérique ou l'énergie – ayant des implications dans plusieurs secteurs, la normalisation constitue également un enjeu considérable en termes de compétitivité et de souveraineté nationale. Lors des auditions, il a ainsi été souligné que la normalisation constituait un « système émancipé de la tutelle étatique ». Dans cette mesure, il peut donc servir ou, à l'inverse, desservir l'action des pouvoirs publics. Des solutions techniques reconnues comme des normes au niveau international ou européen peuvent ainsi entraver le développement de certains secteurs de notre économie ou les mettre sous la dépendance d'acteurs étrangers.

Enfin, la normalisation volontaire constitue un enjeu de simplification du droit. L'on n'a en effet cessé de dénoncer, à juste titre et notamment au Sénat, l'inflation normative, la profusion de règles qui viennent s'appliquer aux entreprises. On évoque ainsi la « maladie de la norme », mais c'est davantage une maladie de la réglementation qu'il faut évoquer : celle qui oblige juridiquement les acteurs. Or, l'on doit s'interroger sur la question de savoir si l'un des remèdes à ce mal ne pourrait pas être, dans des hypothèses précises mais potentiellement nombreuses, de substituer aux normes « juridiques et obligatoires » des normes « volontaires et souples » issues de l'activité de la normalisation.

C'est donc sous ces trois axes que j'ai mené mes travaux. Il en résulte une appréciation globalement positive de la normalisation, tant dans son fonctionnement que dans les bénéfices que ces normes peuvent fournir au quotidien. Toutefois, la normalisation doit gagner en « visibilité » chez les acteurs économiques – notamment auprès des PME – ainsi que dans l'administration elle-même.

L'un des premiers objectifs de ce rapport est donc de mieux identifier le fonctionnement de ce système qui fait intervenir :

- des acteurs au niveau national, d'abord, que sont, au niveau français, l'AFNOR mais aussi les bureaux de normalisation, qui administrent près de 1 200 instances de normalisation auxquelles participent des experts venus pour l'essentiel du monde de l'entreprise, mais aussi du monde associatif (consommateurs, environnement) et dans une certaine mesure de l'administration. Des organes de pilotage stratégique s'ajoutent à ces différents opérateurs et instances, façonnant une structure complexe faite de multiples interactions. Il faut d'ailleurs souligner que chaque pays dispose de ses propres organes de normalisation et de son propre « système », lui-même en interaction – sinon en concurrence – avec ceux des autres États ;

- des acteurs au niveau européen, ensuite, (il y en a trois, le plus important étant le Comité européen de normalisation – CEN), qui sont des organisations de droit privé qui entretiennent des liens étroits avec la Commission européenne, car la normalisation est de longue date perçue par les institutions de l'Union européenne comme un instrument favorisant la constitution du marché unique européen ;

- des acteurs au niveau mondial, enfin, également au nombre de trois – le plus important étant l'ISO (*International Organization for Standardization*) – qui font intervenir jusqu'à 163 pays, représentés par leur propre organe de normalisation.

Avec la mondialisation des échanges et des économies, la dimension supranationale de la normalisation est devenue écrasante : 90 % des nouvelles normes publiées en France sont en effet d'origine européenne ou internationale, alors que les

proportions étaient inverses en 1984. De telle sorte qu'aujourd'hui, il y a une situation de concurrence majeure entre les économies et les pays pour élaborer des normes qui, en reprenant des spécifications techniques ou de services qui sont en pointe dans certains pays, peut favoriser leur projection à l'international.

Il faut donc que la France tire le meilleur parti de cette mécanique complexe. Il y a incontestablement une prise de conscience à cet égard, mise d'ailleurs en lumière par des rapports commandés par le Gouvernement en 2012 et 2014, mais qui n'ont, à ce jour, pas été suffisamment suivis d'effets. Aussi, certains ajustements du système de normalisation actuels doivent être envisagés et certains points de vigilance doivent être mis en exergue.

Tel est l'objet des 28 recommandations que je vous sou mets et qui visent à assurer la performance du système de normalisation tout en veillant qu'il réponde à des préoccupations d'intérêt général et à tirer pleinement parti des atouts de la normalisation en favorisant l'émergence d'une stratégie qui serve efficacement les intérêts de la Nation dans un monde de la normalisation transnational et fortement concurrentiel. J'ai regroupé ces différentes propositions sous six thèmes.

Les premières visent à « clarifier » l'intérêt de la norme volontaire. La valeur et l'intérêt des normes volontaires sont largement méconnus. Contrairement à des pays comme l'Allemagne, nous n'avons pas, en France, de « culture de la normalisation ». La matière est quasi-absente des programmes d'enseignement supérieur, et c'est souvent à l'entrée dans la vie professionnelle que l'on découvre la normalisation. Encore faut-il que la culture de l'entreprise elle-même fasse place à la normalisation : c'est bien le cas dans les grandes entreprises et dans l'industrie ; c'est en revanche souvent encore peu développé, dans les PME et le secteur des services. Cette méconnaissance de la norme se révèle également dans le monde de la recherche française. De l'avis de plusieurs personnes entendues, le continuum entre la recherche appliquée et la normalisation n'existe pas – ou très peu – dans notre pays, alors qu'il est l'une des pierres angulaires du processus de normalisation dans d'autres pays et un moteur de l'innovation.

En conséquence, il est essentiel de renforcer l'information, dans l'enseignement supérieur et la recherche, puis chez les professionnels, sur le bénéfice de la normalisation et de la participation aux travaux de normalisation.

En outre, alors qu'elles sont volontaires, les normes sont largement perçues, dans les faits, comme obligatoires par les acteurs économiques. L'un des ressorts les plus puissants de l'autorité de fait attachée aux normes volontaires repose sans doute sur l'activité de certification. Celle-ci consiste à attester du suivi d'un référentiel – c'est-à-dire, souvent, mais pas nécessairement, les prescriptions d'une norme volontaire. Elle permet donc de valoriser, dans une démarche marketing, les entreprises qui acceptent de se soumettre à des normes de « qualité » ou de « compétence » professionnelle. Dans ces conditions, attester du respect d'une norme est un avantage commercial susceptible d'être mis en avant. Les entreprises doivent procéder à un bilan coût/avantage avant d'appliquer une norme ou non, voire à une étude comparative de plusieurs normes existantes dans un même domaine. Les organisations professionnelles ont un rôle à jouer en ce domaine.

Il faut donc, d'abord, mieux informer les acteurs économiques, notamment les PME, que les normes sont, avant tout, d'application volontaire et qu'ils peuvent en outre choisir, parmi plusieurs normes, celles qu'ils considèrent les mieux à même d'assurer la bonne exécution de leur prestation. Ensuite, il faut inciter les organisations professionnelles à

davantage informer les acteurs économiques de leur secteur des contraintes ou des risques liés à l'application de certaines normes pour la conduite de leur activité.

Une seconde série de recommandations vise à mieux encadrer la faculté de rendre une norme volontaire d'application obligatoire. Les normes sont certes volontaires, mais les textes réglementaires actuels permettent à l'État de les rendre d'application juridiquement obligatoire. L'utilité même de cette faculté est discutable, mais ce qui est inacceptable, c'est qu'il est difficile de savoir véritablement quelles normes ou quelle version de celles-ci ont été rendues obligatoires. Il n'y en a qu'une estimation : entre 350 et 400 normes, soit 1 % au plus des normes publiées. C'est pourtant une question de sécurité juridique pour les entreprises que de savoir quelles sont ces normes, car une fois devenue d'application obligatoire, la norme qui n'est pas respectée engage la responsabilité, le cas échéant, pénale des entreprises !

Il faut donc mener à son terme, dans les meilleurs délais, un travail de recensement des normes rendues d'application obligatoire dans un souci de sécurité juridique des opérateurs économiques.

Ensuite, rendre une norme volontaire d'application obligatoire suscite des critiques. Ce faisant, en effet, on méconnaît l'objet même de la normalisation qui est de suggérer une voie technique à la réalisation d'objectifs de sécurité ou de qualité. En outre, cela risque de « cadénasser » le marché en bloquant la possibilité de voir d'autres solutions, le cas échéant plus performantes en termes de sécurité, se développer pour le plus grand profit des consommateurs. Enfin, surtout, ce choix pose des problèmes juridiques d'accès à la norme, dès lors que les normes volontaires sont couvertes par des droits de propriété intellectuelle dont sont titulaires les organismes de normalisation et qui exigent, en contrepartie de leur diffusion, une rémunération.

Les normes volontaires doivent donc rester d'application volontaire, sauf quand des impératifs de sécurité ou de santé publiques l'exigent absolument. On perçoit sans difficulté l'impératif de sécurité des personnes et des biens qui s'attache à rendre d'application obligatoire de normes dans le domaine des installations électriques. En revanche, on ne le voit guère s'agissant procédés de fabrication et d'installation des boîtes aux lettres ; or une telle norme a été rendue obligatoire...

En outre, lorsque le choix a été fait de rendre une norme d'application obligatoire, il est indispensable que les services ministériels réévaluent périodiquement l'intérêt de ce choix, à l'aune notamment d'une révision de la norme concernée. Et, si ce choix est maintenu, il convient alors que l'acte réglementaire vise précisément cette norme dans sa version révisée. D'où deux recommandations étroitement liées :

- d'une part, réserver à des situations exceptionnelles, lorsque des impératifs de sécurité ou de santé publique l'imposent véritablement, la possibilité de rendre une norme d'application obligatoire ;

- d'autre part, lorsqu'une norme a été rendue d'application obligatoire, réévaluer périodiquement l'intérêt de ce choix, à l'aune notamment d'une révision de la norme concernée.

Enfin, lorsque des normes volontaires sont rendues d'application obligatoire, il n'est pas concevable qu'elles restent d'accès payant. Cela contrevient tant au décret du 16 juin 2009 relatif à la normalisation qu'à l'objectif constitutionnel d'accessibilité au droit.

Dès lors que les pouvoirs publics imposent aux citoyens – en ce compris les entreprises – de suivre les prescriptions définies par ces normes, ils ont la responsabilité de garantir l'accès gratuit à ces normes. Le cas échéant, un système de licence doit être négocié par l'État avec les organisations qui détiennent les droits de propriété intellectuelle sur ces normes.

Je préconise donc de garantir un accès gratuit aux normes rendues d'application obligatoire par une publication et une mise à disposition permanente, sur le site *Légifrance*, en même temps que les textes réglementaires qui les rendent obligatoires, le cas échéant après mise en place d'un système de licence avec les organismes de normalisation titulaires des droits de propriété intellectuelle sur ces normes.

Un troisième axe de préconisations vise à utiliser le processus de normalisation de manière plus stratégique.

D'abord, la norme peut contribuer à la simplification du « droit dur », si dans le domaine technique notamment, le législateur et le pouvoir réglementaire se bornent à fixer des critères et des objectifs de sécurité et de qualité, en laissant la normalisation définir les modalités techniques les plus pertinentes pour les atteindre. L'Union européenne s'est engagée de longue date dans cette voie, avec la « nouvelle approche »... qui date de 1985 ! Il existe des exemples d'une telle approche en France, mais il semble encore exister des réticences dans certains ministères techniques à y recourir. Une meilleure formalisation de cette approche pour notre propre législation et réglementation doit donc être recherchée.

D'où la proposition de mieux affirmer le principe de la complémentarité de la réglementation et de la normalisation, en laissant à la norme le soin de définir les modalités techniques pour atteindre les objectifs de sécurité et de qualité fixés par le législateur ou le pouvoir réglementaire.

Ensuite, le système de normalisation est très autonome par rapport à l'État. Il ne saurait néanmoins s'écarter de considérations d'intérêt général et de certains objectifs de politique publique. Or, aujourd'hui, le système de normalisation définit lui-même sa propre stratégie par des orientations pluriannuelles. C'est une bonne chose en soi : la normalisation doit servir des objectifs clairs, qui sont d'abord et avant tout des objectifs de dynamisme et d'expansion économiques. Mais il est important que les orientations arrêtées par les acteurs de la normalisation trouvent des synergies avec l'action des pouvoirs publics ainsi, d'ailleurs, qu'avec les orientations définies aux niveaux international et européen.

Il faut donc définir les orientations stratégiques de la normalisation française en pleine concertation avec l'État et les collectivités territoriales, en prenant mieux en considération les travaux en cours ou projetés au niveau européen ou international.

Néanmoins, il faut aller plus loin. Il est essentiel que l'État – mais aussi les collectivités territoriales – se comportent, en certains domaines, en véritables stratèges pour orienter l'activité de normalisation afin qu'elle puisse assurer une complémentarité efficace avec l'activité juridique de la puissance publique – l'édiction de lois ou règlements – et son action opérationnelle, notamment financière. Cela doit passer, plus qu'aujourd'hui, par des sollicitations directes du système français de normalisation en l'incitant à réfléchir à des actions de normalisation dans les domaines jugés stratégiques pour les pouvoirs publics. On en a un exemple avec le projet « Industrie du futur », où le ministre de l'économie d'alors, aujourd'hui le président de la République, avait demandé que le système de normalisation travaille sur des questions en lien avec ce projet.

Cela pourrait même passer, à condition de modifier le décret sur la normalisation, par l'introduction d'un mécanisme de « mandat », inspiré de celui utilisé par la Commission européenne dans le cadre de la lutte contre les obstacles techniques aux échanges. Dans le système européen, la Commission « commande » en effet des normes aux organismes européens de normalisation qui viennent compléter les dispositions des directives européennes. Il faudrait, dans le cas français, bien s'assurer que ces mandats soient établis en concertation avec les acteurs économiques intéressés. Sur ce point, je formule donc deux recommandations :

- d'une part, favoriser le rôle de l'État et des collectivités territoriales comme « stratèges » en orientant l'activité de normalisation afin qu'elle investisse les domaines jugés prioritaires pour les politiques publiques ;

- d'autre part, envisager l'introduction d'un mécanisme de « mandat », établi après concertation avec les acteurs économiques intéressés, confié par le Gouvernement au système français de normalisation.

En tout état de cause, quelle que soit l'origine de l'initiative, certains champs stratégiques doivent être investis en priorité par la normalisation française. Outil d'influence économique, la normalisation est d'autant plus essentielle aujourd'hui que, depuis une vingtaine d'années, le champ de la normalisation s'est ouvert à des nouveaux secteurs de l'économie, liés en particulier au développement des services et au numérique. Or, ces domaines ont la particularité d'avoir un caractère « transversal » remettant en cause un schéma traditionnel de la normalisation défini par secteurs d'activité relativement cloisonnés.

Il est crucial que les travaux de normalisation français investissent fortement ces domaines. J'en ai identifié trois, qui me paraissent les plus importants au regard des avis que j'ai recueillis au cours de mes auditions.

Les services, d'abord : les normes de management de la qualité (la fameuse ISO 9001) et de service sont en très fort développement. Elles ont la particularité, de plus en plus, de devenir des normes « sociétales », à mesure qu'elles investissent notamment le secteur des ressources humaines. Est notamment en préparation la norme ISO 45 001 relative aux systèmes de management de la santé et de la sécurité au travail dont l'objet est d'établir *« un cadre de référence pour l'amélioration de la sécurité des travailleurs, la réduction des risques sur le lieu de travail et la création de conditions de travail meilleures et plus sûres dans le monde entier »*.

On peut sans doute y voir une dérive, parce que la normalisation prend la place d'autres acteurs investis d'une légitimité plus grande – les partenaires sociaux, notamment. Mais c'est un fait que ces normes prospèrent. C'est pourquoi les acteurs français doivent prendre toute leur place dans le processus d'élaboration de ces normes – quel qu'en soit le niveau – afin de peser suffisamment pour, le cas échéant, faire écarter les solutions qui seraient contraires à nos lois, règlements ou engagements pris par les partenaires sociaux investis par l'État du pouvoir d'édicter certaines règles, voire qui méconnaîtraient les valeurs de notre République.

L'autre domaine à pleinement investir, c'est évidemment celui des nouvelles technologies de l'information. Il y a des enjeux technologiques majeurs dans les prochaines années, en lien avec les technologies embarquées dans les automobiles, notamment. L'enjeu du numérique est d'autant plus stratégique qu'il a des ramifications dans des domaines

essentiels de la souveraineté des États et des libertés publiques, puisqu'il met par exemple en cause les capacités de surveillance et de contrôle des autorités civiles et militaires ou, plus généralement, la protection des données numériques des individus.

Enfin, les questions alimentaires et agricoles prennent une place majeure à l'international. Traditionnellement forte dans la production agricole et l'industrie alimentaire, la France doit saisir l'opportunité que fournit la normalisation et, ainsi, traiter pleinement les questions du développement de la production agricole, de qualité et de la sécurité de l'alimentation, et de la meilleure prise en compte des enjeux environnementaux et de développement durable.

Il est donc impératif d'investir fortement les domaines les plus stratégiques de la normalisation, notamment les services, les nouvelles technologies de l'information et de la communication, l'agriculture et l'alimentation.

Pour peser véritablement dans ces domaines, compte tenu du poids des nouvelles normes d'origine européenne ou internationale, nous devons poursuivre une politique résolue d'influence dans les organismes européens et internationaux de normalisation. La France, qui y est représentée par l'AFNOR, y tient une place de choix si l'on prend en considération le critère de la détention de la présidence ou de secrétariats des instances de normalisation du CEN, du CENELEC, de l'ISO et de l'IEC.

Mais nous devons faire face à des stratégies d'influences d'autres pays qui tentent d'orienter les systèmes de normalisation au profit de leurs propres acteurs. On constate ainsi, depuis 2010, une montée en puissance très forte de la Chine. Il faut donc persévérer sur nos positions, porter de nouveaux sujets de normalisation aux plans international et européen, nouer des alliances stratégiques avec d'autres membres afin de faire modifier des projets de normes qui seraient trop défavorables à notre économie. D'où ma recommandation générale tendant à développer une stratégie plus active de positionnement des acteurs français en vue d'occuper des postes de responsabilité dans les instances des organisations européennes et internationales de normalisation.

Une autre série de préconisations a pour objet de mieux asseoir la dimension d'intérêt général des normes volontaires.

La légitimité des normes volontaires est fondée sur le consensus des parties intéressées, c'est leur force. Mais encore faut-il que le processus d'édiction des normes soit transparent et le plus ouvert possible, afin que tous les points de vue puissent s'y exprimer. Or, on peut craindre que certains acteurs tentent de tirer profit de la normalisation en « imposant » des solutions techniques qui les favoriseraient sans que cela profite réellement au plus grand nombre. Il y a, par exemple, de véritables stratégies d'acteurs anglo-saxons du monde de l'audit ou de la finance qui cherchent à consacrer des solutions favorables aux métiers de l'audit mais qui s'avèrent particulièrement lourdes à mettre en œuvre, sur le plan humain et financier, par les entreprises sans que cela leur soit directement profitable.

Dans le même ordre d'idées, on voit se développer, notamment dans les domaines des nouvelles technologies, des regroupements des plus grands acteurs afin de définir – entre eux – des standards privés. Ce sont de petits cénacles, peu ouverts car le coût d'entrée y est souvent financièrement très lourd. C'est une pratique qui, au cours des audits, a suscité beaucoup de critiques, car elle est peu transparente, peu ouverte et donne lieu à l'élaboration de référentiels – dits « accords d'ateliers » - avec lesquels une confusion est plus ou moins

entretenu avec les normes stricto sensu, d'autant plus de ces travaux peuvent être « abrités » par les organismes officiels de normalisation. Ces critiques sont justes, mais les accords d'ateliers peuvent être un moyen de faire avancer certaines réflexions et de dynamiser l'innovation. Il est donc de l'intérêt du système de normalisation d'assurer un lien avec eux.

Je préconise donc de renforcer l'intégration des travaux d'ateliers pour favoriser, dès que possible, la mise en place de travaux de normalisation sur la base de ces standards, tout en veillant à éviter toute confusion sur le statut de ces travaux.

Des inquiétudes ont également été exprimées au cours des auditions sur le fait que la normalisation s'auto-alimenterait, « produisant des normes pour produire des normes », car cette production génère un profit direct pour les organes de normalisation – le prix de vente des normes – et un profit indirect, via l'activité de certification souvent exercée par des filiales des organismes de normalisation – c'est le cas de l'AFNOR. Or, effectivement, l'équilibre économique des organismes de normalisation nationaux comme internationaux repose pour une bonne part sur cette activité commerciale. La vente de normes procure ainsi à AFNOR 40 % de son budget ; pour l'ISO, c'est 35 % de ses recettes.

Pour que la normalisation reste bien une activité d'intérêt général, il est donc important que la stratégie commerciale ne soit pas le paramètre fondamental de l'activité normative. La solution passe par le maintien d'un financement public suffisant de l'activité de normalisation d'AFNOR. Or, en huit ans, le montant de la subvention de l'État a été divisé par deux, et ne contribue plus aujourd'hui qu'à 10 % de son budget. Il faut donc se garder de réduire encore ce financement public.

En outre, il faut rappeler que le français reste une langue officielle de la normalisation aux niveaux international et européen, et qu'il revient au système français de normalisation d'assurer la traduction des textes de normalisation d'origine supranationale – qui sont tous négociés en langue anglaise – pour un coût qui dépasse 2 millions d'euros par an pour la seule AFNOR. Or, ce statut est contesté, en partie compte tenu des délais de traduction qui retardent l'adoption définitive des normes. Pour maintenir la position de la langue française, qui doit être partie intégrante de notre stratégie d'influence, il faut définir des moyens suffisants pour réaliser des traductions fiables et rapides. D'où deux recommandations :

- d'une part, conserver un financement public suffisant de l'activité de normalisation pour préserver son caractère d'intérêt général ;

- d'autre part, prendre réellement en considération, pour déterminer le niveau du financement public de l'activité de normalisation, les frais et contraintes matérielles découlant de la traduction en langue française des normes européennes ou internationales afin d'assurer l'accès aux normes par tous les acteurs et leur complète intelligibilité.

Pour que la normalisation serve le mieux possible les intérêts de tous les acteurs, il importe également qu'elle soit la plus ouverte possible. Plusieurs des recommandations proposées visent ainsi à favoriser la participation au processus d'élaboration des normes.

Il faut d'abord, lorsqu'un nouveau projet de norme est proposé, que tous les acteurs susceptibles d'être intéressés en aient connaissance, pour pouvoir le cas échéant intervenir dans son élaboration. Cette tâche de publicité incombe à l'AFNOR, qui développe des moyens d'alerte et d'information. Mais elle doit être renforcée, en conjonction avec

d'autres acteurs. D'où une préconisation tendant à faire bénéficier tout nouveau projet de travail de normalisation d'une publicité adéquate et suffisante en favorisant une meilleure connaissance par l'AFNOR des entreprises potentiellement intéressées, grâce aux bureaux de normalisation sectoriels, aux organisations ou syndicats professionnels et, le cas échéant, aux réseaux consulaires.

L'activité de normalisation intéresse d'abord et avant tout les entreprises, mais le processus de normalisation est ouvert à la participation d'autres acteurs de la société. C'est de l'expression d'opinions tant par des entreprises que des administrations, des collectivités territoriales et des associations de consommateurs et de défense de l'environnement, par exemple, que pourra naître un consensus large assurant la légitimité de la norme. Il est donc essentiel de :

- veiller à assurer la présence de représentants des administrations concernées pour l'élaboration ou la révision des normes qui mettent en cause des intérêts publics stratégiques ou majeurs ;

- favoriser la participation des représentants des collectivités territoriales, notamment par le biais de leurs associations, à l'élaboration ou la révision des normes qui concernent leurs domaines de compétences ;

- et renforcer l'intérêt des acteurs associatifs, notamment dans le domaine de la consommation et de l'environnement, pour les travaux de normalisation.

Favoriser la plus grande diversité des participations, notamment celle des PME et des associations, nécessite également des moyens techniques et financiers suffisants. D'où quatre propositions tendant à :

- développer le recours aux moyens de communication audiovisuelle instantanée pour la participation aux réunions des instances de normalisation ;

- mieux informer les entreprises, notamment les PME, sur l'éligibilité, en tant que telles, des dépenses de normalisation au crédit impôt recherche, et examiner l'élargissement du dispositif à la totalité des dépenses liées aux travaux de normalisation, y compris celles engendrées par le recours à des consultants extérieurs ;

- donner davantage de publicité aux systèmes d'aide à la participation aux travaux de normalisation dont peuvent bénéficier les PME ;

- assurer la pérennité des aides à la participation aux travaux de normalisation dont peuvent bénéficier les associations agréées, notamment représentant les consommateurs ;

Enfin, globalement, le système français de normalisation, tel qu'imaginé en 2009, fonctionne de manière efficace, mais certains ajustements peuvent être suggérés qui permettraient d'en améliorer la gouvernance. Quatre recommandations en ce sens figurent dans le rapport :

- confier les fonctions de délégué interministériel aux normes à un chef de service ou directeur d'administration centrale et celles de responsables ministériels aux normes à des fonctionnaires d'un niveau hiérarchique suffisant ;

- poursuivre, selon les modalités déterminées par les acteurs des secteurs concernés, le regroupement des bureaux de normalisation sectoriels afin d'atteindre une taille critique les mettant à même d'assurer de manière optimale leurs missions ;

- réexaminer périodiquement les périmètres des comités stratégiques (CoS) et créer, le cas échéant, des groupes de coordination dans les CoS à périmètres étendus ;

- autonomiser le comité d'audit et d'évaluation par rapport à l'AFNOR, notamment en prévoyant la nomination de ses membres et de son président par le ministre.

Voilà, chers collègues, ce que vous trouverez de façon plus développée dans mon rapport que je vous propose d'intituler : « Où va la normalisation ? En quête d'une stratégie de compétitivité respectueuse de l'intérêt général ».

M. Jean-Claude Lenoir. – Je vous remercie, Madame le rapporteur, pour ce rapport très complet, aboutissement d'un long travail, qui présente sans fard et sans détours les aspects positifs de la normalisation autant que les alertes qu'elle suscite. Je suis convaincu que ce rapport fera autorité.

M. Franck Montaugé. – Je tiens à remercier également notre rapporteur pour ce rapport exhaustif et de grande qualité. Je suis particulièrement sensible à la distinction que vous avez opérée entre les termes de norme et de règlement : ils sont souvent confondus, et cet écart de langage me semble préjudiciable à la clarté des propos et aux enjeux.

Il y a quelques mois, le groupe de travail sur la simplification des normes en agriculture, dont je faisais partie, a présenté son rapport. Nous y mettions en évidence la nécessité d'utiliser des normes volontaires, relevant du droit souple, pour permettre aux agriculteurs d'appliquer les règlements de manière acceptable plutôt que de les subir. Dans ce cadre, les labels de qualité, comme l'appellation d'origine protégée (AOP), l'appellation d'origine contrôlée (AOC) ou l'indication géographique protégée (IGP), qui reposent sur le suivi volontaire de certaines prescriptions, permettent de se distinguer sur les marchés et de renforcer la compétitivité.

Je souscris par ailleurs à l'enjeu national que notre rapporteur a souligné : je souhaite élargir le propos à un domaine peu évoqué, et pourtant lié à celui des normes : l'intelligence économique. Peut-être notre commission devrait-elle un jour prochain entendre un expert sur ce sujet. En comparaison avec le reste du monde, la France manque d'ambition et de vision stratégique dans ce domaine.

La compétitivité est bien entendu l'un des enjeux majeurs de la normalisation. Une dimension peut-être moins abordée, que j'ai bien connue, est celle du management : le triptyque de normes ISO 9 001 - ISO 18 000 - ISO 14 000, auquel s'ajoute la norme sur la responsabilité sociale des entreprises (RSE), est un moyen efficace de mobilisation, qui donne du sens aux actions des entreprises.

Lors de nos travaux sur la simplification des normes en agriculture, un professeur de l'université de l'Arkansas, nous a exposé la démarche de certification dans laquelle les exploitations américaines se sont lancées. Nous devons être très vigilants : ces normes initialement volontaires, les États-Unis vont probablement chercher à nous les imposer, par exemple par le biais des accords de type TAFTA...

M. Gérard César. – C'est vrai !

M. Marc Daunis. – Tout à fait !

M. Franck Montaugé. – Cela n'exclut pas de faire comprendre à nos agriculteurs l'intérêt qu'ils pourraient avoir à se lancer dans ces démarches de certification.

Je ne suis pas sûr d'avoir saisi le lien établi entre les normes et les collectivités territoriales. En tant que maire, je me suis lancé dans une démarche de certification ISO 9 001 il y a déjà 15 ans. Force est de constater que peu de normes sont spécifiques aux problématiques des collectivités territoriales, mais peut-être faudrait-il les adapter.

Enfin, le financement public de l'AFNOR représente un enjeu ; mais nous devons également inciter et aider les entreprises à s'engager dans des démarches de certification, notamment ISO.

M. Daniel Gremillet. – Je tiens tout d'abord à féliciter notre rapporteur pour la qualité de son travail et de sa présentation.

La normalisation est un véritable *business* : la certification, gage d'un meilleur accès au marché, est bien souvent un enjeu de vie ou de mort pour les entreprises. J'ai donc beaucoup apprécié que soient pointés les risques de dérive de la commercialisation des normes. J'ai rencontré la semaine dernière une entreprise pour laquelle la certification était certes volontaire, mais déterminante. L'équipe dirigeante a été stupéfaite de découvrir que la personne chargée de l'audit de certification n'a jamais mis les pieds dans l'entreprise... Aujourd'hui, cet audit se limite bien souvent à l'examen de papiers ; les personnes qui en sont chargées sont de moins en moins issues du monde de l'entreprise. La connaissance de ce milieu est pourtant absolument nécessaire !

Je souhaite revenir sur le projet d'industrie du futur. Aujourd'hui, les régions ont une capacité économique et chacune édicte ses propres normes pour développer l'usine du futur. Cela peut être source de difficultés. Franck Montaugé a évoqué les normes en agriculture, j'ajouterai l'exemple des circuits courts et des marchés de proximité, soumis à des conditions normatives différentes.

Madame le rapporteur, vous avez évoqué la norme 45 001 : les normes ne sont jamais qu'une nouvelle forme de barrière douanière pour l'accès au marché, il est donc important que la France participe aux instances internationales qui les édictent.

Monsieur le président, ce rapport est excellent, mais n'en restons pas là ! L'accès au marché est un enjeu stratégique majeur. Je souhaite que notre commission assure un suivi régulier des évolutions concernant la normalisation, et que nous ne perdions pas de vue, comme c'est souvent le cas, l'obligation de résultats.

M. Michel Magras. – Je souhaite féliciter Élisabeth Lamure, qui a eu le courage d'attaquer un sujet complexe.

Les normes pénalisent énormément les outre-mer. Ce constat a été mis en évidence au cours des dernières années dans deux rapports d'information de notre délégation à l'outre-mer traitant respectivement des normes en matière agricole et dans le bâtiment et les travaux publics.

Je rappelle qu'il existe trois types de normes : les normes européennes, qui s'appliquent sur notre territoire, les normes nationales, et les normes professionnelles. Ces

normes peuvent présenter un caractère législatif, réglementaire, ou volontaire – bien que ce volontariat devienne généralement rapidement une obligation...

L'Europe oublie toujours qu'elle n'est pas que continentale et qu'elle est aussi ultramarine ; la France oublie souvent qu'elle n'est pas uniquement hexagonale mais également ultramarine. Les normes sont bien souvent inadaptées aux réalités locales des territoires des outre-mer. Les normes en matière de produits phytosanitaires en sont un bon exemple : prévues pour un climat tempéré, elles ne sont pas pertinentes pour les climats ultramarins tropicaux. La tendance actuelle pour pallier ce problème consiste à ajouter des couches spécialement pour les outre-mer dans les textes, bien souvent pour faire plaisir... Mais cela ne fait qu'alourdir les processus.

Les normes à caractère professionnel, et donc volontaire, ont des conséquences économiques importantes : les organismes nationaux qui les établissent, les défendent donc naturellement. Je milite depuis toujours pour assurer une différenciation territoriale dans l'application des normes. Il faudrait qu'elles soient conçues non pas au niveau national, mais sur la base d'un cahier des charges établi localement, ce qui permettrait de les adapter aux réalités locales tout en assurant leur intégration dans le système normatif national et le respect des engagements internationaux.

Les normes génèrent des surcoûts. Elles sont volontaires mais deviennent très rapidement obligatoires, souvent sous la pression des associations. Les normes ISO peuvent engendrer des coûts démesurés, qui rendent inopérant le système. Rappelez-vous notre débat sur l'obligation pour les petits laboratoires d'obtenir les certifications imposées par le comité français d'accréditation (COFRAC) !

Je lirai avec beaucoup d'attention les préconisations de notre rapporteur. J'ajoute qu'il faudrait développer des moyens de suivi des recommandations que nous émettons dans les rapports, jusqu'à leur mise en œuvre dans la vie quotidienne.

M. Gérard César. – Félicitations, Madame le rapporteur, pour la qualité de votre rapport ! Daniel Gremillet l'a dit : il ne faut pas en rester là, et il faudrait que ces travaux débouchent sur une proposition de loi, voire un projet de loi porté par le Gouvernement.

Je m'interroge sur un chiffre que vous avez mentionné : 8 452 normes actuellement en cours de conception. Pouvez-vous nous indiquer les secteurs visés, et les délais d'élaboration envisagés ?

À l'association des maires de France (AMF), je siège au sein d'un groupe de travail s'intéressant aux normes en matière de collectivités territoriales : *quid* de la relation entre les entreprises et les collectivités locales ?

Enfin, j'apprécie beaucoup le titre proposé : « *Où va la normalisation ? En quête d'une stratégie de compétitivité respectueuse de l'intérêt général* ». Tout y est !

M. Marc Daunis. – Je m'associe à mes collègues pour saluer le remarquable travail de Madame le rapporteur, dans un domaine généralement sous-estimé dans l'impact qu'il peut avoir sur la compétitivité des entreprises et de la France. Je partage les conclusions de Daniel Gremillet, mais je ne suis pas persuadé, contrairement à Gérard César, de la nécessité de légiférer dans ce domaine. Par contre, il y a une évidente nécessité de suivi des préconisations de ce rapport : c'est un domaine qui connaît des évolutions permanentes,

lesquelles créent un risque de fonctionnement en vase clos ou de fossilisation, qui ont pour conséquence une perte totale de la richesse de la normalisation.

Je veux aussi soulever l'impact de la normalisation sur l'organisation des entreprises : cette question nécessite un travail spécifique, il faut examiner comment le développement des entreprises d'innovation technologique ou sociale peut être favorisé par la normalisation. Il faut prendre garde que celle-ci ne freine pas la créativité et les nouvelles formes d'organisation des entreprises, notamment celles des start-ups ou des entreprises de la nouvelle économie.

D'où mes trois questions : d'abord, j'étais surpris que le rapport ne mentionne pas la transition énergétique dans les trois secteurs prioritaires qu'il préconise. Je partage le diagnostic quant au domaine du numérique et de l'industrie du futur, mais il ne faut pas passer à côté du secteur de la transition énergétique.

Deuxième chose, il faut certes associer les collectivités territoriales au processus de normalisation mais il faut être vigilant à ne pas créer de dispositifs qui détournent des enjeux. Je préférerais qu'on se concentre sur l'échelon régional, d'autant plus que la notion d'État « stratège » à laquelle fait appel le rapport vaut tout autant au niveau régional. Je vois mal comment les échelons territoriaux inférieurs – communes, communautés d'agglomérations, départements – peuvent être associés à ce processus.

Troisième point, informer pleinement les entreprises est nécessaire et stratégique. Je me demande s'il ne serait pas pertinent de cibler davantage les TPE que les PME. Il y a une forte difficulté en France à faire croître les TPE en PME et les PME en ETI, mais souvent le problème se retrouve dans de petites entreprises qui travaillent en sous-traitance et qui se voient imposer des normes par les donneurs d'ordres. Il me paraît donc plus pertinent de cibler le tissu des TPE, ce qui leur permet de pouvoir acquérir des savoir-faire.

M. Yannick Vaugrenard. – Merci à Madame le rapporteur pour son travail considérable et les conclusions qu'elle nous propose.

Il y a un paradoxe lorsque l'on parle de normes : elles sont censées être facilitatrices pour l'usager ou l'entreprise, mais elles peuvent parfois apparaître au contraire comme une source de complexité. Je veux également souligner l'utilisation qui est parfois faite par certains pays, comme les États-Unis et la Chine, des normes à fins de protectionnisme, voire de concurrence déloyale. Face à ce phénomène, la France ne peut agir seule, il faudra mettre en place une défense au niveau de l'ensemble du continent européen.

Deuxième remarque, relative à l'implication des collectivités territoriales : Mme Lamure recommande de favoriser la participation au processus d'élaboration des normes. Je pense qu'il faut être plus offensif : s'agissant des normes sportives, qui peuvent avoir un coût important pour les collectivités, ou des normes de sécurité, il est essentiel que les collectivités territoriales soient impliquées en amont de l'élaboration de ces normes afin d'en mesurer les conséquences avant leur mise en application. La participation des collectivités territoriales doit s'imposer, et non pas être seulement favorisée.

Enfin, s'agissant des PME, TPE et artisans, c'est une vraie difficulté d'obtenir une information « descendante ». Les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et de l'artisanat n'ont pas les moyens financiers de faire descendre cette information auprès de ces entreprises. Je me demande donc s'il ne revient pas davantage à l'État

décentralisé, au niveau des différents départements et en fonction des activités économiques du territoire, de faire descendre ces informations de manière à ce que les entreprises soient pleinement informées.

M. Gérard Bailly. – Je veux dire moi aussi combien ce travail est important et féliciter Madame le rapporteur pour ce rapport qui fera date.

Je voudrais évoquer les normes agricoles. Un travail important a été fait l'an dernier par notre rapporteur Daniel Dubois sur ce sujet. Nous ne voulons pas que ce travail reste lettre morte, et c'est pourquoi avant-hier, nous avons adressé une lettre au ministre en charge de l'agriculture afin d'obtenir un rendez-vous pour suivre la mise en œuvre des recommandations qui avaient été faites.

J'ai effectué récemment de nombreuses visites dans des PME pour mieux connaître leurs difficultés, et la problématique des normes – il est vrai souvent contraignantes – a été régulièrement abordée dans les discussions. Dans mon département, il y a beaucoup de tabletteries, de tourneries et d'entreprises qui travaillent le bois : les normes représentent pour ces PME une pression importante qui, couplée à la concurrence des pays asiatiques, menace l'activité économique. Il faut trouver des solutions, et c'est pourquoi je pense qu'il faudrait opérer une différenciation des normes en fonction de la taille des entreprises auxquelles elles s'appliquent.

Par ailleurs, à chaque fois que j'assiste à l'assemblée générale de la chambre des métiers de mon département, la question de l'apprentissage revient : du fait des normes de plus en plus contraignantes, les maîtres d'apprentissage confient de moins en moins de tâches à leurs apprentis. Si ceux-ci ne peuvent pas mettre la main à la pâte, comment peuvent-ils apprendre leur métier ? Il faut là aussi une adaptation des normes.

M. Henri Tandonnet. – Avec mes collègues de l'Union centriste, nous tenons à remercier Madame Lamure pour ce rapport, qui va être un ouvrage de référence qui nous servira pour travailler pendant de longues années.

J'ai apprécié l'insistance du rapport sur l'apport positif de la normalisation volontaire et de la participation de la France aux organismes de normalisation internationaux, qui permet de servir les intérêts économiques du pays. Pour autant, il ne faut pas non plus occulter les limites de ces organismes. Lorsque j'avais un cabinet juridique, certaines normes s'appliquaient à nous, et je m'étais rendu compte que ces normes ne concernaient pas des choses essentielles, telles que l'assurance de responsabilité professionnelle, ou les délais de transmission des fonds des clients. Les normes portaient sur des choses artificielles et ne traitaient pas du fond.

Cela étant, dans l'intitulé de votre rapport, vous parlez de l'intérêt général : tout est là, il s'agit de dégager le bon équilibre entre intérêt général, intérêt économique, et groupes d'intérêt : ces derniers, notamment les groupes dans la grande distribution et les grandes compagnies d'assurance, utilisent ce système de normes pour mettre à genoux les producteurs et les petites entreprises. Toute la difficulté est là, il faut distinguer l'intérêt général de l'intérêt de ces groupes, d'où ma question : comment normaliser la normalisation ?

M. Ladislas Poniatowski. – Les normes – et c'est d'ailleurs ce que montre bien ce rapport, pour lequel je félicite Madame le rapporteur – on peut en mourir, mais elles

peuvent aussi nous sauver. Je dis cela parce que je veux intervenir sur un point du rapport, concernant la gouvernance du système français.

Monsieur le Président, il y a bien des années de cela, nous avons fait un déplacement très intéressant aux États-Unis, au moment de l'ouverture à la concurrence des télécoms et de l'électricité, et nous avons rencontré un juge américain, grand spécialiste en la matière. Ce qui m'avait frappé à l'époque, c'est la place du juridique dans ces domaines : arrivaient devant ce juge les représentants des différentes compagnies de télécoms et d'électricité, accompagnés d'une dizaine d'avocats, et les audiences duraient des heures.

Je mentionne ce déplacement parce que, dans la gouvernance du système français, Mme Lamure recommande de réserver certaines fonctions à des fonctionnaires d'un niveau hiérarchique suffisant ; mais ce qu'il nous faut en réalité, ce sont de grands juristes. La meilleure manière de défendre tant le consommateur que les entreprises, c'est d'avoir de grands juristes qui puissent défendre les intérêts de la France partout, à Bruxelles mais aussi dans le monde entier. Le commerce international, c'est une guerre, et si l'on n'est pas bien armé, on ne gagnera pas. Ma suggestion est donc d'être plus ambitieux et de mettre beaucoup plus de moyens en matière de gouvernance, soit dans le but de protéger, soit, quand c'est nécessaire, d'empêcher qu'on nous tue – je parle bien sûr de nos entreprises.

M. Jean-Claude Lenoir. – Pour être tout-à-fait précis, le déplacement que vous évoquez s'est déroulé en septembre 1990...

M. Alain Chatillon. – Comme nous tous, je veux féliciter Madame le rapporteur pour ce grand projet qui pourrait par la suite donner lieu à un examen plus détaillé, secteur par secteur.

Je veux donner quatre exemples concrets. D'abord, sur l'agro-alimentaire, lors des réunions à Bruxelles, j'ai eu l'occasion de constater moi-même, en tant que président d'un groupe agro-alimentaire, qu'on ne voyait pas les Français. Il y avait des fonctionnaires anglais, allemands, espagnols, mais rarement des Français. Personnellement c'était mes filiales qui m'indiquaient quels étaient les axes sur lesquels il fallait porter notre attention, mais nous n'étions pas informés par les fonctionnaires français. Chaque fois qu'on téléphonait au responsable en charge d'un sujet spécifique, il refusait de nous donner les informations du fait de la séparation des pouvoirs, alors que c'est l'inverse dans les autres pays. Là aussi, il y a quelque chose de concret à faire pour rapprocher le monde de l'entreprise de ceux qui sont en charge de la défendre.

Deuxièmement, la distribution commerciale a connu une formidable concentration en l'espace de 30 ans, avec quatre distributeurs qui représentent 85 % de la distribution en France. Au Japon, il y a 3 000 distributeurs, il est donc bien plus difficile d'aller à la conquête du Japon qu'à la conquête de la France, où les produits français peuvent être très vite concurrencés. Lorsque l'on voit la balance commerciale de la France dans ce domaine sur les dix dernières années, nous avons beaucoup perdu, puisque nous sommes désormais le troisième pays européen, après l'Allemagne et l'Italie.

J'ajoute qu'il faut donner, tout particulièrement dans ce secteur de la distribution, les moyens à la DGCCRF d'intervenir pour repérer les produits non conformes qui, bien souvent, sont importés.

Ma troisième remarque concerne l'immobilier : dans un certain nombre de pays européens, on s'efforce de positionner prioritairement les handicapés au premier niveau des bâtiments. Ce n'est pas le cas en France où les normes nous imposent des aménagements à tous les niveaux. Je me souviens d'une réunion que j'avais organisée localement avec les bailleurs sociaux et à laquelle participait Mme Cécile Duflot, alors ministre du logement : il en était ressorti qu'une telle orientation, conforme aux préconisations des services d'urgence et de secours, permettrait d'abaisser de 10 % les coûts de construction.

J'en termine en signalant, en matière d'affichage des prix, la disparité de traitement entre les petits commerces ruraux et certaines boutiques de luxe parisiennes. Constatant que des amendes avaient été infligées à des petits commerçants de mon département, faute d'étiquettes de prix, j'avais fait prendre en photo certaines devantures de prestigieuses maisons proches des Champs Élysées et notre préfet avait alors décidé de faire machine arrière. Au-delà des généralités, on peut donc agir de façon très concrète.

M. Marc Daunis. – Je complète rapidement mon intervention précédente en précisant, au titre du suivi de nos préconisations, qu'il faut être simultanément attentif à la standardisation et à la normalisation qui sont liées l'une à l'autre, et que toutes deux peuvent être utilisées par des opérateurs pour élargir leurs parts de marché.

Mme Élisabeth Lamure. – Je remercie les nombreux intervenants et je vais m'efforcer de vous répondre brièvement.

En matière agricole, mon rapport répond aux préoccupations qui ont été exprimées puisqu'il préconise de nous orienter vers un droit souple, fondé sur des grandes orientations définies par le législateur et le pouvoir réglementaire, qui serait élaboré plus en détail par les acteurs économiques. Je le redis, l'essentiel est de ne pas entretenir la confusion entre les normes obligatoires et les normes volontaires : ces dernières peuvent ne pas être appliquées et j'ajoute que les entreprises ont aussi, bien souvent, toute une palette de choix dans les différentes normes disponibles.

Du point de vue managérial, la normalisation est effectivement très bien connue dans l'industrie et les grandes entreprises mais pas assez dans les petites. Je propose de mieux utiliser les réseaux des organisations professionnelles ou les réseaux consulaires pour diffuser l'information dans ce domaine.

Plusieurs interrogations portent sur les moyens d'accroître la participation des collectivités territoriales : à mon sens cela doit s'opérer par le biais des associations d'élus, et non pas collectivité par collectivité. Dans le domaine du sport, par exemple, ces associations d'élus ont tout intérêt à être des partenaires de la normalisation encore plus assidus qu'aujourd'hui.

Par ailleurs, il faut faire la distinction – assez subtile d'ailleurs – entre la « qualification » et la norme volontaire qui donne une « certification » mais qui pour autant n'est pas obligatoire.

S'agissant de l'industrie du futur, c'est l'État qui doit donner l'impulsion pour que les entreprises, les collectivités territoriales et les consommateurs travaillent sur des points précis favorisant la réussite de ce projet.

Je précise également que les 8 450 normes volontaires en cours de conception concernent tous les domaines d'activité économique (qu'il s'agisse des biens ou des services) et que leur délai d'élaboration est de deux à trois ans en moyenne.

J'approuve pleinement l'idée de réaffirmer la nécessité de prendre en compte les caractéristiques climatiques des territoires ultramarins et de différencier les normes pour les adapter à nos outre-mer. Très concrètement, cela impose de mieux associer – à travers les organisations professionnelles et les réseaux consulaires – les entreprises ultramarines.

Je m'associe, bien entendu, aux propos de mes collègues sur l'impératif de suivi attentif de nos préconisations – nous l'avons d'ailleurs évoqué plusieurs fois en commission pour l'ensemble de nos travaux.

La dimension stratégique de la normalisation volontaire a été soulignée : elle est fondamentale, et la France doit prendre toute sa place dans les instances internationales pour pouvoir imposer, comme le font certains de nos partenaires dans leur propre intérêt, les normes industrielles ou environnementales de notre pays, ce qui donnera à l'évidence, à nos entreprises, un avantage dans la compétition internationale.

Je précise également que le secteur de l'énergie a bien été inclus dans nos investigations et nos propositions. La standardisation et la normalisation sont des notions assez proches mais la standardisation – par exemple, celle qui est influencée par les pratiques des très grandes entreprises – ne passe pas nécessairement par le processus bien défini de normalisation. Or précisément, l'intérêt de l'ensemble des acteurs est d'intégrer ces travaux de standardisation au sein du système de normalisation.

Comme cela a été indiqué, l'information des petites entreprises sur la normalisation représente un enjeu important et, de ce point de vue, la veille numérique me paraît un des moyens les plus économes et efficaces de pallier cette difficulté, tout en rappelant, en particulier aux entreprises du monde agricole, que la normalisation volontaire n'est pas, comme on le croit trop souvent, une contrainte obligatoire. Il faut cependant reconnaître que l'application d'une norme volontaire apporte souvent un avantage concurrentiel aux entreprises qui choisissent de s'y soumettre.

Assurément, l'intérêt général et nos intérêts économiques doivent primer dans nos démarches de normalisation volontaire. Là aussi, il nous faut une vraie stratégie nationale, appliquée par l'AFNOR, pour faire entendre la voix de la France dans les instances internationales.

On recense 19 000 experts français autour de l'élaboration des normes, mais comme cela a été indiqué, on ne compte peut-être pas suffisamment de très grands juristes dans ce domaine.

Applaudissements

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Mes chers collègues, je m'associe à vos applaudissements et je vous demande formellement d'approuver la publication de ce rapport. L'intérêt que vous avez manifesté justifie une demande de débat en séance publique à l'automne sur ce sujet.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

Proposition de résolution européenne sur le paquet « Énergie » - Communication

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Mes chers collègues, nous écoutons à présent une communication de M. Ladislav Poniatowski sur la proposition de résolution européenne n° 619 (2016-2017) présentée par MM. Jean Bizet et Michel Delebarre au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 *quater* du Règlement, sur le paquet « Énergie ».

M. Ladislav Poniatowski. – Merci monsieur le président. Comme vous en souvenez certainement, nous avons déjà examiné, en février dernier, une première proposition de résolution européenne présentée par nos collègues Jean Bizet et Michel Delebarre au nom de la commission des affaires européennes sur le même sujet, à savoir le paquet « Énergie » publié quelques mois plus tôt par la Commission européenne.

À cette occasion, nous avons étendu le champ du texte, initialement limité aux énergies renouvelables et aux mécanismes de capacité, à l'ensemble des sujets traités par la Commission européenne, d'abord parce que les propositions de Bruxelles formaient un tout, mais aussi et surtout parce que plusieurs d'entre elles remettaient en cause des principes auxquels nous souhaitons marquer notre attachement, voire contestaient la souveraineté des États membres sur ce qui n'est pourtant qu'une compétence partagée avec l'Union.

Sans revenir dans le détail sur tous ces points – je vous rappelle qu'il est question de près de 5 000 pages et de pas moins de huit propositions de règlements ou de directives –, j'indiquerai simplement que nous avons en particulier plaidé pour :

- une tarification forte du carbone à l'échelle européenne, en pointant l'insuffisance de la réforme en cours du marché de quotas européen ;

- la pérennisation, aussi longtemps que nécessaire, des mécanismes de capacité pour assurer notre sécurité d'approvisionnement électrique ;

- un soutien à l'investissement dans les énergies décarbonées – renouvelables comme nucléaire –, par des contrats garantissant une rémunération sur longue période et la possibilité d'organiser des appels d'offres par technologie ;

- la protection des consommateurs, en nous opposant notamment, et de façon unanime, à la suppression des tarifs réglementés lorsque ceux-ci sont contestables par les fournisseurs alternatifs ;

- enfin, l'exigence de solidarité entre les territoires par le maintien d'un financement pérenne des réseaux électriques, principe que l'émergence non encadrée de « communautés énergétiques locales » promue par la Commission européenne pourrait menacer.

Je crois pouvoir dire, mes chers collègues, que ces préoccupations étaient, et sont toujours, partagées sur tous les bancs.

J'ajoute que nous avons également dénoncé la non-conformité au principe de subsidiarité de certaines des propositions de la Commission, dont l'obligation pour les gestionnaires de réseaux de transport de participer à des « centres de conduite régionaux » qui

disposeraient de pouvoirs contraignants à leur égard, ou la réforme de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER), qui verrait son champ de compétences élargi à l'excès et ses décisions adoptées à la majorité simple.

Après ce bref rappel, j'en viens au contenu du texte adopté la semaine dernière par nos collègues pour vous indiquer qu'il s'agit en réalité, dans sa quasi-totalité, d'un rappel des positions déjà exprimées dans la première proposition de résolution, ou formalisées dans deux autres résolutions portant avis motivé adoptées par la commission des affaires européennes en avril et en mai. Pour faire écho au souhait exprimé par le président de la République au Congrès d'en finir avec la prolifération des textes législatifs, l'on peut simplement se demander si faire montre d'une telle activité sur ces sujets, en revenant à quelques semaines d'intervalle sur des questions qu'il nous semblait avoir déjà traitées, n'affaiblit pas le Parlement.

Je ne m'attarderai donc que sur les points qui pourraient s'écarter du texte que nous avons adopté en février.

En matière de mécanismes de capacité d'abord, là où nous exigeons la stricte réciprocité en matière d'ouverture aux capacités étrangères – je vous rappelle qu'en l'état, la Commission européenne l'imposerait aux marchés de capacité, comme le marché français, mais pas aux réserves stratégiques telles qu'elles peuvent exister, par exemple, en Allemagne ou en Belgique –, la commission des affaires européennes plaide pour une simple faculté d'ouverture pour tous les mécanismes. Si les modalités proposées diffèrent, le résultat serait donc le même, celui d'une égalité de traitement entre tous les mécanismes, indépendamment de la forme retenue pour leur mise en œuvre. Je précise cependant que la réciprocité reste à ce jour la position défendue par les autorités françaises à Bruxelles.

S'agissant de la défense des tarifs réglementés ensuite, là où nous avons marqué notre ferme opposition à la suppression de tarifs régulés contestables, la commission des affaires européennes entend d'abord rappeler, je cite, que « *les tarifs réglementés de vente ne sont pas nécessairement assimilables à des aides d'État, ni à des éléments de concurrence déloyale* », ce qui laisse entendre, en creux, que les tarifs français ne le seraient pas.

Elle considère ensuite que les tarifs réglementés devraient pouvoir être proposés, sous la même dénomination, non plus uniquement par les opérateurs historiques mais aussi par les fournisseurs alternatifs. Si ces derniers ne semblent pas demandeurs, j'ajoute que l'effet concret d'une telle mesure sur l'ouverture du marché n'est pas évident : quel intérêt en effet un consommateur résidentiel aurait-il à changer d'opérateur – et donc à accomplir les formalités correspondantes – pour conserver le même tarif alors qu'aujourd'hui, les quelques pourcents de réduction qu'il obtiendrait en souscrivant une offre de marché ne suffisent pas toujours à le motiver ?

Dans l'exposé des motifs de sa proposition de résolution – mais pas dans le texte lui-même –, la commission des affaires européennes suggère enfin d'autoriser les régulateurs nationaux à établir, je cite, « *une référence tarifaire selon des modalités harmonisées par le droit de l'Union européenne, aboutissant à un niveau cohérent avec les coûts supportés par les fournisseurs alternatifs* ». En clair, il s'agirait de transposer, dans le droit européen, le modèle français d'un tarif régulé contestable bâti par le régulateur, et par la même de pérenniser un objet dont l'existence est aujourd'hui contestée devant les juridictions nationales : il est ainsi probable qu'une décision du Conseil d'État, attendue au plus tard d'ici la fin juillet, conduise à l'annulation du décret de 2013 qui encadrerait les tarifs réglementés du

gaz, ce qui ouvrirait alors la voie, à plus ou moins brève échéance, à leur suppression – le raisonnement étant du reste parfaitement transposable à l'électricité. La menace est donc bien réelle, d'autant que la France fait partie, avec l'Italie et la Roumanie – qui est en passe de les supprimer –, des derniers pays de l'Union à disposer de tels tarifs. Dans ce contexte, je doute que la suggestion de la commission des affaires européennes soit retenue...

Jusqu'à présent en tous les cas, le Gouvernement français a toujours défendu au plan européen la parfaite conformité au droit de la concurrence du monopole français de distribution des tarifs réglementés, dès lors que ces derniers étaient contestables par les nouveaux entrants. Maintenons donc notre position, qui est aussi celle des autorités françaises, et défendons les tarifs réglementés le plus longtemps possible.

J'en arrive au dernier point de divergence avec la position arrêtée en février, qui a trait aux biocarburants. Comme vous vous en souvenez, la Commission européenne prévoit de réduire de 7 % aujourd'hui à 3,8 % en 2030 la part maximale des biocarburants de première génération, et d'augmenter en parallèle le taux d'incorporation des biocarburants de deuxième génération, qui n'entrent pas en concurrence avec les cultures alimentaires.

Dans notre proposition de résolution, nous avons adhéré à l'objectif mais plaidé pour une baisse plus progressive des biocarburants de première génération au motif qu'une réduction trop rapide posait au moins trois difficultés : d'abord, pour atteindre les objectifs de décarbonation du secteur des transports, car les biocarburants avancés ne seront pas en mesure de fournir les volumes suffisants aux échéances prévues ; ensuite, parce que les biocarburants actuels contribuent à l'excédent commercial et à l'indépendance énergétique de l'Union ainsi qu'à la couverture des besoins en protéines animales grâce aux tourteaux et aux autres matières sèches ; enfin, parce que la filière agro industrielle et les dizaines de milliers d'emplois qu'elle représente en France a besoin de temps pour s'adapter.

Dans cette nouvelle proposition de résolution, la commission des affaires européennes propose une autre solution consistant à maintenir le plafond d'incorporation actuelle de 7 % pour les biocarburants obtenus, je cite, « *comme sous-produits de cultures destinées à l'alimentation animale et n'entrant pas en concurrence avec celle-ci* ». À l'appui de cette proposition, elle fait valoir que l'abandon ou la réduction de leur usage « *porterait aux revenus des agriculteurs une atteinte injustifiée* », nous « *conduirait à importer plus de tourteaux destinés à l'alimentation animale* », « *fragiliserait, voire détruirait plus de 20 000 emplois directs dans les territoires ruraux* » et « *[affaiblirait notre] indépendance énergétique et protéique* ». Voilà pour le diagnostic, que nous partageons très largement.

Il reste qu'appliqué à la France, dont les biocarburants sont principalement issus du colza et à un degré moindre de la betterave, du blé ou du maïs, un tel traitement différencié des biocarburants coproduits de l'alimentation animale bénéficierait peu ou prou à l'ensemble de la production et aboutirait en pratique au maintien du plafond des 7 %, autrement dit tout le contraire de ce que défend Bruxelles. Je doute qu'une position aussi maximaliste, proche de celle défendue par le Syndicat des énergies renouvelables et par la FNSEA – qui proposent même d'aller au-delà – ait des chances d'être adoptée. Il est certes classique, dans une négociation, de partir de très loin pour converger ensuite vers une position médiane mais notre proposition d'une dégressivité plus lente me semble plus réaliste.

En complément, la commission des affaires européennes propose enfin d'interdire, d'ici à 2020, les biocarburants obtenus à partir d'huile de palme, dont elle rappelle que la production n'est à la fois « *pas soutenable écologiquement* », car favorisant la

déforestation, et « *n'est plus acceptée politiquement* », comme en témoigne une récente résolution adoptée par le Parlement européen. À titre d'information, sachez que l'huile de palme, essentiellement importée, représentait en France, en 2015, 13,7 % des matières premières utilisées pour produire des esters méthyliques d'huiles végétales (EMHV).

Au total, si elle était retenue, la solution préconisée par la commission des affaires européennes conduirait donc à faire évoluer la production française de biocarburants de la façon suivante : augmentation de la part des biocarburants dont les coproduits contribuent à l'alimentation animale, au détriment de ceux qui n'y participent pas et de ceux issus d'huile de palme importée – qui seraient interdits –, le tout dans la limite d'un taux maximal d'incorporation maintenu à 7 %. Là encore, je crains qu'on ne suscite de faux espoirs dans le monde agricole.

Au total, mes chers collègues, quels choix s'offrent à nous sur les suites à donner à ce texte ? Nous pourrions décider de nous en saisir mais dans ce cas, il nous faudrait procéder très rapidement puisque le Règlement du Sénat ne nous donne qu'un mois pour adopter le rapport, ce qui nous amènerait à la mi-août. Nous pouvons également prendre acte de ce nouveau texte, souligner en particulier les deux divergences exposées à l'instant sur les tarifs réglementés et les biocarburants, tout en considérant que ces divergences ne sont pas telles qu'elles obligent à nous en saisir. C'est cette seconde option que je vous suggère de retenir. Encore une fois, soyons prudents sur la multiplication de ces résolutions, car je ne suis pas sûr que nous rendions là service au travail parlementaire.

Je vous remercie.

M. Roland Courteau. – Comme vous, je m'interroge sur la nécessité de présenter une deuxième proposition de résolution alors que nous avons adopté en février dernier, après l'avoir largement amendé, un texte sur le même sujet. D'autant que cette nouvelle proposition de résolution m'apparaît à la fois moins exhaustive et moins satisfaisante que la première qui, sauf erreur, est bien devenue résolution européenne du Sénat, n'est-ce pas ?

M. Ladislav Poniowski. – Tout à fait.

M. Roland Courteau. – Concernant le nucléaire, notre texte présentait une formulation plus équilibrée. En matière de tarifs réglementés, il était aussi bien meilleur en se référant à la protection des consommateurs – j'avais du reste fait adopter un amendement sur ce point ainsi que sur la précarité énergétique – et surtout en affirmant notre ferme opposition à leur suppression. Quant à la proposition d'ouvrir facultativement ces tarifs aux fournisseurs alternatifs, elle part peut-être d'une bonne intention mais au-delà de ce que vous avez dit, je rappelle que ce sont précisément les fournisseurs alternatifs qui sont à l'origine du recours devant le Conseil d'État ; étant opposés aux tarifs réglementés, je ne vois bien pas l'utilité de proposer à ces fournisseurs de les distribuer... Pour l'heure, ce qui m'inquiète, c'est que le rapporteur public du Conseil d'État recommande d'annuler le décret de 2013. Enfin, sur les biocarburants, là aussi notre proposition était plus satisfaisante car moins maximaliste, pour reprendre le qualificatif que vous avez justement employé.

Cela étant dit, il ne nous paraît pas utile de mettre cette nouvelle proposition de résolution à l'ordre du jour de nos travaux car l'essentiel est à venir et il faut nous y préparer : je crois en effet savoir que la présidence estonienne de l'Union souhaite parvenir très rapidement à des accords de principe sur le paquet « Énergie ». Dès lors, peut-être la commission pourrait-elle décider d'auditionner, avant la fin de l'année, les rapporteurs du

Parlement européen, ce qui serait sans doute plus utile que de discuter d'une nouvelle proposition de résolution quatre mois après avoir adopté un texte que nous jugeons, encore une fois, plus équilibré et plus satisfaisant.

M. Pierre Cuypers. – Je souhaiterais réaffirmer quelques principes sur les biocarburants. Si les biocarburants ont été, depuis leur création, un sujet de polémiques, c'est peut-être parce que certains en ont fait leur fonds de commerce en ne voulant pas admettre que, demain, l'énergie proviendrait d'un « bouquet énergétique » - expression chère à Nicole Fontaine – composé de sources diverses. Je veux bien que l'on supprime, comme le souhaite Nicolas Hulot, l'essence et le gazole et que l'on ferme des centrales nucléaires mais il faudra alors m'expliquer comment nous nous déplacerons et quelles seront les conséquences pour la vie économique et pour l'emploi... Je rappellerai que la première directive européenne sur le sujet avait fixé un objectif de 10 % d'énergies renouvelables liquides en 2020 ; depuis, cet objectif n'a cessé d'être raboté jusqu'à viser désormais les 3,8 % de biocarburants de première génération en 2030. Or, une telle réduction serait catastrophique pour l'ensemble des filières !

Nous n'avons pas encore exploité tout le potentiel des biocarburants de première génération. Quant à la deuxième génération, elle n'est en aucun cas prête, ni sur le plan économique ni sur le plan technique. Ne pas aller au bout de la première génération, dont je rappelle qu'elle a permis de créer plus de 280 000 emplois en France et a généré des synergies économiques formidables, serait prendre un risque majeur ! J'ajoute qu'il n'y a absolument pas de concurrence avec les usages alimentaires car une partie seulement de la plante – le liquide dans le cas des oléagineux – est utilisée à des fins énergétiques quand l'autre, les protéines, nous est indispensable pour l'alimentation animale et nous permet de moins recourir aux importations. Du reste, il est préférable, plutôt que d'importer du soja, que ce soja concoure à l'alimentation animale ou humaine dans sa région de production, par exemple en Afrique subsaharienne ou ailleurs. Il n'y a donc pas concurrence mais bien au contraire complémentarité, sans compter toute la valeur ajoutée des biocarburants pour l'industrie chimique. Nous avons là des ressources formidables ! Sortons de la préhistoire et allons de l'avant !

M. Daniel Gremillet. – Je partage à la fois les propos de Pierre Cuypers et ceux de Ladislav Poniatowski, qui prennent du reste d'autant plus de sens au lendemain des annonces du ministre, à la fois sur la fin de la vente de véhicules essence et diesel en 2040 et surtout sur l'engagement de la France de ne plus participer à la déforestation dans le monde. Comment pourrions-nous atteindre ces objectifs dans ces conditions ?

M. Ladislav Poniatowski. – Je remercie Roland Courteau d'avoir dit les choses bien mieux que moi, car beaucoup plus brièvement ! À Pierre Cuypers et Daniel Gremillet, je répondrai qu'en tant que commission des affaires économiques, nous n'omettons jamais la dimension économique des sujets d'où, en l'espèce, notre proposition d'une dégressivité plus lente de la part des biocarburants de première génération. Défendons les agriculteurs mais ne les abusons pas car penser que nous pourrions rester aux 7 % serait une illusion. Travaillons au développement de la deuxième génération, réfléchissons aux meilleures solutions techniques pour donner de l'activité à nos agriculteurs, qui en ont bien besoin.

M. Pierre Cuypers. – Notre indépendance énergétique a un prix. La plupart, sinon tous les conflits dans le monde portent sur l'énergie...

M. Jean-Claude Lenoir, président. – ... et sur l'eau.

M. Pierre Cuypers. – Encore une fois, il n’y a pas de concurrence alimentaire aujourd’hui avec les biocarburants. Envisageons sérieusement notre indépendance et combattons cette réduction à 3,8 %, qui n’est encore qu’un projet.

M. Jean-Claude Lenoir, président. – Acte est donc donné de cette communication. Je vous remercie.

La réunion est close à 11 heures 35.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES**Mercredi 5 juillet 2017**

- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président -

La réunion est ouverte à 18 h 35.

Audition de Mme Florence Parly, ministre des armées

La commission entend Mme Florence Parly, ministre des armées.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Au nom de la commission, je vous souhaite, madame la ministre, la bienvenue, et vous remercie de vous être rendue disponible moins de deux semaines après votre nomination au gouvernement.

Vous prenez vos fonctions dans une période particulièrement tendue, alors que la menace est puissante, inquiétante, et toujours innovante, et crée donc des besoins importants pour la défense nationale. Il faut en effet assurer, à la fois, le rattrapage des moyens humains et de l'équipement conventionnel qu'impose la densité de notre activité sur les différents théâtres. A quoi s'ajoutent le défi majeur de la dissuasion nucléaire et la nécessité de trouver de nouvelles ressources pour les exigences nouvelles du renseignement et de la cyberdéfense.

Nous avons accueilli votre nomination avec intérêt, conscients que votre expérience en matière budgétaire sera utile au ministère et à nos forces armées, qui ont besoin de capacités à la hauteur de leurs missions. Dans le rapport *2 % du PIB pour la défense* qu'avec Daniel Reiner j'ai cosigné, nous avons rassemblé ce que j'appellerai la « sédimentation réflexive » de notre commission, fruit d'un travail engagé depuis plusieurs années avec le souci de nous attacher, au-delà des seules considérations tactiques, aux enjeux véritablement stratégiques, dans une éthique de responsabilité. Parmi ces réflexions, que nous avons présentées à votre prédécesseur et au Président de la République, certaines ont été entendues, mais il nous reste, sur d'autres, des interrogations.

Le gouvernement nous a entendus en engageant une revue stratégique, dont le pilotage a été confié à M. Arnaud Danjean, et qui peut être menée à bref délai, sans qu'il soit besoin de la faire précéder d'un Livre blanc. Quelle sera cependant la place des parlementaires dans cette réflexion, à laquelle ils souhaitent être associés ?

Nous aurions souhaité que la nouvelle loi de programmation militaire que nous appelons de nos vœux soit adoptée dès la fin de l'année 2017, pour construire sur l'ensemble du quinquennat. Elle ne le sera vraisemblablement qu'en 2018. Comment, dès lors, se présentera la première marche que doit être le budget pour 2018, sachant que compte tenu de la situation, des besoins conventionnels et en faveur de la vie quotidienne des soldats, l'effort à faire est considérable. Pour atteindre l'objectif de 2 % du PIB à l'horizon 2025, la marche annuelle devrait être de deux milliards. Au regard des déclarations du Premier ministre que nous venons d'entendre dans l'hémicycle, nous sommes inquiets.

Cet objectif des 2 %, auquel s'était initialement engagé le Président de la République « hors pensions et surcoût des Opex », a au moins la vertu de mobiliser les esprits

sur les besoins. Quel périmètre visez-vous aujourd'hui, et quel calendrier retenez-vous pour atteindre cette cible ?

Vous savez, enfin, que nous sommes réservés sur la proposition de nouveau service national. Lorsqu'il l'a évoquée, hier, le Premier ministre n'a prononcé ni le terme de militaire ni celui d'obligatoire. Cette proposition, si elle répond sans doute à une question de société, ne répond pas à un besoin de la défense. Nous comprenons qu'on vienne chercher dans les méthodes de l'armée une réponse à certains besoins de la société, mais est-ce bien au budget de l'armée de le supporter ? C'est une question qui n'est pas anodine compte tenu des besoins à cinq ans, sachant que la première partie du quinquennat se concentrera sur les forces conventionnelles, la dissuasion nucléaire étant renvoyée à sa deuxième partie, pour ne pas mobiliser trop tôt les ressources.

Comment voyez-vous, enfin, la coopération avec la secrétaire d'Etat placée auprès de vous, pour construire une méthode de travail ? Nous nous félicitons de la manière dont nous avons travaillé avec votre prédécesseur. Nous avons apprécié sa disponibilité, en échange de laquelle il a pu compter sur notre discrétion. Soyez assurée que nous en agissons de même avec vous, afin de nouer un dialogue très libre et très confiant.

Mme Florence Parly, ministre des armées. – C'est un immense plaisir que de retrouver le Sénat, où j'ai passé, lorsque j'étais secrétaire d'Etat au budget, mes meilleurs moments parlementaires. Je ne puis dire que le gouvernement d'alors ait été beaucoup suivi dans ce qu'il souhaitait lui soumettre, mais j'ai retenu que le Sénat était un endroit où l'on faisait de bonnes lois.

Etre nommée ministre des armées fut une surprise, et un honneur ; une très grande responsabilité, aussi. Je pense à l'engagement, au courage des hommes et des femmes de ce ministère, aux risques auxquels ils sont confrontés. C'est pourquoi j'ai tenu à aller à leur contact dès ma prise de fonction. J'étais la semaine dernière au Mali, auprès des militaires de l'opération Barkhane, et j'espère y retourner avec mon homologue allemande en juillet. J'ai pu me rendre compte du courage et de l'abnégation que nos militaires mettent au service de la protection de la nation et des Français.

Vous connaissez ce ministère mieux que moi, aussi je me contenterai de rappeler que ses deux missions sont de protéger les intérêts de la nation, sur le territoire national et à l'extérieur, et de concourir à la sécurité, nationale et internationale. Je salue ceux qui remplissent ces deux missions au quotidien, sans oublier les personnels civils. La première semaine de mon entrée en fonction a été marquée par l'hommage rendu au caporal Albéric Riveta, décédé le 18 juin dernier au Mali. Nous avons, avec son régiment parachutiste, honoré la mémoire de ce jeune homme de 22 ans, venu de Tahiti pour s'engager au service de son pays. La rencontre avec sa famille a été un moment fort : il avait choisi sa carrière et voulait ardemment partir pour le Mali.

Je connais la qualité de la réflexion que mène votre commission, qui sait travailler en tenant à distance les clivages partisans, et nouer le dialogue avec le ministère. Le rapport plein d'actualité que vous et M. Daniel Reiner venez de publier ne me fait pas oublier ceux qui l'ont précédé, comme celui sur les drones d'observation et les drones armés de MM. Perrin, Bockel, Roger et Vall, ou celui sur la modernisation de la dissuasion nucléaire de MM. Pintat et Lorgeoux.

C'est la dernière séance de cette commission dans sa composition actuelle, et sous votre présidence, monsieur le président. Je sais votre attachement à nos forces armées et votre connaissance profonde des questions de défense. Le choix que vous avez fait est exaltant – pour nous tous, vous faites honneur à la République.

Le sens de cette audition est d'établir les bases d'une relation de confiance entre nous. Je sais que votre commission sait faire preuve de discrétion et respecter, quand il le faut, la confidentialité des échanges – ce qui est un gage de leur qualité.

Nos armées sont fortement sollicitées, sur le territoire national comme à l'étranger. Les menaces sont de deux ordres : la menace terroriste, liée à la faiblesse de certains États, et la résurgence des stratégies de puissance mises en œuvre par certains pays.

La lutte contre le terrorisme est l'engagement principal de nos armées en opérations tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Le phénomène n'est pas nouveau mais, depuis le début des années 2000, il s'est intensifié et répandu sous l'effet conjugué de la mondialisation, de l'expansion de l'islam radical et de la faillite de certains États, donnant naissance à de véritables franchises planétaires comme Al-Qaïda.

Avec la montée en puissance d'Al-Qaïda au Maghreb Islamique au Sahel puis celle de Daech au Levant, c'est un changement de nature qui s'est opéré. En Irak et en Syrie, pour la première fois, un groupe terroriste a réussi à conquérir un territoire et tenté d'y fonder un État. C'est une évolution du terrorisme international, à laquelle nos armées ont dû s'adapter. Elle leur a imposé de s'adapter à un ennemi utilisant des modes d'actions inédits et ne s'interdisant aucune pratique, même les plus barbares – un ennemi auquel le droit de la guerre est inconnu.

Nous avons également vu s'estomper la frontière entre notre sécurité intérieure et extérieure. Là encore, le phénomène est ancien mais l'accroissement des moyens de communication et de la mobilité lui ont donné une ampleur inédite, prise en compte dans des deux derniers Livres Blancs de 2008 et 2013. C'est dans ce cadre qu'interviennent nos armées au Levant ou au Sahel.

L'importance donnée à la lutte contre le terrorisme ne doit pas nous faire oublier les stratégies de puissance mises en œuvre par un certain nombre de pays. Il ne s'agit de débattre ici de la légitimité pour tel ou tel pays de vouloir peser sur la scène internationale. Ce sont les moyens utilisés et les tensions qui peuvent en découler qui nous préoccupent.

Deux pays attirent plus particulièrement notre attention.

La Russie, tout d'abord, a effectué ces dernières années un retour remarqué sur la scène internationale avec l'occupation d'une partie du territoire géorgien en 2008 puis l'annexion de la Crimée et un soutien aux séparatistes ukrainiens. L'attitude de Moscou est préoccupante pour l'Europe, d'autant que la Russie s'est lancée dans un vaste programme de modernisation de ses armées, qui se montrent de plus en plus fréquemment sur le terrain, en Syrie comme aussi, ostensiblement, au large de nos ports sur l'Atlantique.

La Chine – que vous connaissez très bien, monsieur le président – est le deuxième État qui suscite notre vigilance. Elle mène une politique du fait accompli en cherchant à transformer unilatéralement la mer de Chine en une sorte de mer intérieure. Cette politique engendre de nombreuses tensions, jusque dans les dernières heures, et s'appuie sur un budget

de défense en très forte augmentation. Elle se traduit par l'aménagement d'îlots polderisés, alors que ceux-ci sont revendiqués par nombre d'autres pays. Jusqu'à présent, nous avons réussi à ne pas prendre parti dans ces litiges. Nous appelons au règlement pacifique des contentieux, mais nous veillons au respect de la liberté de navigation, conformément aux dispositions de la convention des Nations Unies pour le Droit de la Mer. Nous exerçons de fait cette liberté par le transit de bâtiments de la marine nationale dans cette zone.

Les menaces que j'ai évoquées n'appellent pas toutes une réponse militaire, mais elles imposent à nos armées de maintenir une capacité d'intervention forte et crédible afin de fortifier nos relations avec nos alliés.

A ces deux menaces principales, s'ajoute un mode d'action nouveau auquel il faut nous adapter. L'utilisation du cyber par nos ennemis est un tournant dans nos stratégies de défense. Cette menace prend des formes multiples, et même des actes anodins peuvent emporter de lourdes conséquences. Le seul vol de données peut avoir des conséquences sur notre sécurité nationale. Il en va, bien sûr, de même pour la destruction de systèmes entiers ou la perturbation de systèmes d'information. Mon propre téléphone portable, comme le vôtre, peut être très facilement écouté – nous pouvons tous être les instruments crédules d'une organisation malveillante. Nos comportements quotidiens montrent bien combien peu nous sommes préparés pour parer cette menace. Nous devons garder aussi en tête les troubles récents dans certaines gares et dans nos grandes entreprises. Le système d'affichage de la *Deutsche Bahn* a ainsi récemment été anéanti. La cyberattaque mondiale « NotPetya » a récemment infecté deux millions de serveurs dans le monde. De telles attaques peuvent aussi affecter des infrastructures vitales, y compris au sein de nos armées. Aussi devons-nous assurer la montée en gamme technologique de nos moyens d'y faire face.

Conformément à l'engagement pris par le Président de la République, et aux recommandations de votre commission, j'ai lancé le 30 juin dernier les travaux d'une revue stratégique de défense et de sécurité. Cela me semble une bonne façon d'aller vite. Vous avez évoqué le souhait d'une loi de programmation militaire démarrant en 2018. C'est sans doute un peu tôt, mais nous ne devons surtout pas nous enliser dans de trop longs travaux préparatoires. D'ailleurs, les derniers livres blancs sont toujours d'actualité. Le député européen Arnaud Danjean, spécialiste reconnu des questions de défense, a bien voulu prendre la tête d'un comité restreint de quinze experts. Pour que le Parlement soit associé à ses travaux, il auditionnera plusieurs d'entre vous. Naturellement, ses conclusions vous seront formellement présentées dès qu'elles auront été validées en conseil de défense.

Nos relations bilatérales avec nos alliés doivent constituer un socle solide pour l'amplification de l'effort de défense européen. Les positions exprimées récemment par nos alliés américains sont une source d'instabilité et de questionnement. La réunion des ministres de la défense de l'Otan, la semaine dernière, l'a bien montré. Même si la vigilance s'impose, nous ne devons pas retirer notre confiance à cet allié.

La relation franco-allemande est un pilier de l'Europe de la défense. La réponse allemande à l'invocation par la France de l'article 42.7 du Traité, dès novembre 2015, a été l'expression d'une solidarité exceptionnelle ; elle s'est traduite par des engagements nouveaux tant au Levant qu'au Sahel, bien au-delà des réponses traditionnelles de l'Allemagne sur les théâtres d'opérations extérieures. Nous travaillons sans relâche au renforcement de notre relation bilatérale de défense. Très concrètement, notre coopération militaire se traduit, par exemple, par la formation commune des pilotes et mécaniciens de l'A400M et par la mise en commun à horizon 2021 d'avions C 130J.

Dans le domaine opérationnel, nous sommes engagés de manière complémentaire sur les mêmes théâtres d'opération, au Mali ou en Irak. Nous cherchons à renforcer les engagements opérationnels de la Brigade franco-allemande. Par ailleurs, nous opèrerons un déploiement conjoint en Lituanie en 2018 dans le cadre de la « présence avancée rehaussée » de l'Otan. Concernant l'industrie d'armement, la création de KNDS a fait émerger un leader industriel européen. Le conseil des ministres franco-allemand, mercredi prochain, suivi d'un conseil franco-allemand pour la défense et la sécurité, donnera un nouvel élan à ce partenariat, décisif pour la relance de la défense européenne.

La relation franco-britannique, historique, est centrale pour notre défense. Elle exprime une solidarité fondamentale, renforcée par le statut nucléaire des deux États. Cela dit, des obstacles liés aux conséquences économiques et stratégiques du *Brexit* risquent de se présenter : baisse des budgets de défense, révision des priorités, rééquilibrage atlantique. *In fine*, c'est de la volonté politique de la France et du Royaume-Uni de surmonter ces obstacles que dépendra l'avenir des accords de *Lancaster House*.

La France entend poursuivre cette relation bilatérale au plan opérationnel comme capacitaire. Sur le plan opérationnel, une force expéditionnaire commune interarmées (CJEF) a été validée en avril 2016. D'un point de vue capacitaire, la coopération de défense franco-britannique a été confortée par la revue stratégique de défense et de sécurité conduite par Londres en 2015. Des projets essentiels doivent être lancés, notamment dans le domaine des missiles, du système de combat aérien futur (FCAS) ou de guerre des mines. Ces engagements ne semblent pour l'heure pas être remis en question par Londres. Le succès du premier tir du missile antinavire léger franco-britannique, le 21 juin dernier, illustre la vivacité de notre coopération industrielle et capacitaire.

Notre défense doit s'inscrire dans un cadre européen. La Haute Représentante, Mme Mogherini, a poussé l'Union européenne à se doter d'une vision globale qui appelle à l'autonomie stratégique et à la définition de réponses crédibles et efficaces dans le domaine de la sécurité et à la défense. En décembre 2016, le Conseil européen a approuvé les conclusions du Conseil des Affaires étrangères et de la Défense de novembre et décidé de l'établissement d'une capacité opérationnelle permanente de planification et de conduite au niveau stratégique pour les missions non-exécutives, qui doit maintenant monter en puissance.

Lors du Conseil européen de juin dernier, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union ont promis de « renforcer la coopération au sein de l'Union européenne en matière de sécurité extérieure et de défense » et ont appelé à la mise en œuvre rapide d'un Fonds européen de défense. Proposé récemment par la Commission européenne, ce fonds pourrait devenir un puissant levier pour financer la recherche et développement et soutenir l'industrie européenne de la défense, notamment à travers les petites et moyennes entreprises. La Commission va le doter dans un premier temps de 90 millions d'euros, avec pour objectif de monter à 500 millions d'euros par an à partir de 2020. Les dirigeants ont aussi revu le financement des groupements tactiques européens (GTUE) dans l'espoir de lever les blocages qui pesaient sur leur utilisation.

Le Président de la République s'est félicité de ces avancées. Il nous appartient de poursuivre nos efforts en matière de construction de l'Europe de la défense. Nous devons le faire de manière très concrète, sans idéalisme mais avec pragmatisme.

Le renforcement de l'Europe de la défense n'est pas contradictoire avec notre engagement au sein de l'Otan, et je suis convaincue que les complémentarités entre les deux

alliances sont nombreuses. C'est ce que j'ai dit la semaine dernière à nos alliés, afin qu'ils ne s'inquiètent pas de la montée en puissance de l'Europe de la défense. Sans en faire le détail précis, je rappelle que la France est fortement engagée dans des opérations au titre des mesures d'assurance de l'Otan, notamment en Pologne et dans les pays baltes. Dernièrement M. Trump a refusé de s'engager explicitement en faveur de la défense collective des Alliés, suscitant un certain émoi. Aussi était-il important de rappeler le ferme engagement de la France au sein de l'Otan.

Pourquoi un ministère des armées plutôt qu'un ministère de la défense ? Ce choix revêt une dimension historique et renoue avec les fondements de la V^{ème} République. Cependant, il a surtout été fait pour mettre en avant les hommes et les femmes, civils et militaires, qui composent notre armée. Il renvoie à la diversité des missions, des métiers, des talents. Il est un hommage à leur engagement, leur professionnalisme et leur sens du service.

Je ne connais pas ce ministère, de l'intérieur. J'ai eu à en connaître lorsque j'étais au Budget, et je suis frappé des transformations profondes qu'il a connues récemment. Au sein de ce ministère, l'État s'est vraiment réformé.

L'armée de Terre achève un cycle de recrutement visant à porter les effectifs de la force opérationnelle terrestre de 66 000 à 77 000 hommes. C'est le début d'une période de changement de génération, qu'il s'agisse des hommes ou des équipements. La plupart des véhicules de combat datent des années 1970, et ont été mis à rude épreuve au cours des dernières décennies. La marine nationale et l'armée de l'air connaissent les mêmes tensions, caractérisées par un besoin fort de recrutement et de renouvellement du matériel. Aussi aurai-je à cœur, comme mes prédécesseurs, de poursuivre une politique ambitieuse soutenant nos personnels et améliorant nos équipements.

À l'intérieur du territoire, la protection de nos concitoyens mobilise des moyens aériens, maritimes et terrestres. Près de 2 000 marins et aviateurs sont ainsi mobilisés dans ce cadre, qui comporte aussi la sécurisation d'événements ponctuels, comme l'hommage récemment rendu à Helmut Kohl à Strasbourg. À terre, 140 000 soldats ont été engagés dans l'opération « Sentinelle » depuis son déclenchement. Ils patrouillent jusqu'à 30 kilomètres par jour dans le cadre de cette mission de protection face à la menace terroriste. Leur vigilance et leur professionnalisme ont permis de détourner des attaques potentiellement gravissimes, par exemple au Louvre ou à Orly.

Je profite d'ailleurs de cette première audition devant votre commission pour remercier les élus, les services déconcentrés de l'État et certains opérateurs pour la qualité de l'accueil qu'ils réservent à nos soldats, en leur permettant d'accéder à des installations particulières, à des sites de loisirs et à de nombreux événements sportifs et culturels dans nos territoires. Ils leur fournissent aussi parfois des sites de repos, étant donné l'étendue des plages horaires. Pour autant, nous ne devons pas oublier que cette opération a généré des tensions importantes, en particulier sur l'armée de terre. Aussi avons-nous entrepris une rénovation en profondeur de notre politique des réserves, afin de mobiliser plus facilement les réservistes opérationnels au profit des missions de protection. Ce travail porte ses fruits, il a été amplifié par la création de la Garde nationale, constituée des réservistes en armes du ministère de l'intérieur et des armées.

À côté de ces opérations sur le territoire national, l'autre moitié de nos soldats est mobilisée dans des opérations extérieures. Le Levant constitue aujourd'hui le théâtre d'opération le plus médiatisé de nos armées. La France est intervenue en septembre 2014, à la

demande du gouvernement irakien, afin de l'aider à lutter contre Daech, qui venait de s'emparer de Mossoul, deuxième ville du pays, et y avait proclamé son Califat. Nous avons alors rejoint la coalition internationale formée par les États-Unis, avec 63 autres États, l'Union européenne, la Ligue Arabe et, depuis peu, l'Otan. Face aux attaques terroristes menées sur notre sol en 2015 depuis Raqqa, nous avons étendu notre action à la Syrie au titre de la légitime défense individuelle de notre pays et nous y avons intensifié notre action militaire.

Notre objectif sur ce théâtre est simple : éradiquer la menace que représente Daech pour notre pays et nos concitoyens. Pour cela, il nous faut aider les forces locales à venir à bout des djihadistes. La progression de nos armées s'accélère fortement à Raqqa comme à Mossoul.

En parallèle, nous menons une campagne systématique de destruction des infrastructures de Daech sur l'ensemble des territoires qu'il contrôle – camps d'entraînement, centres de commandement, dépôts logistiques ou puits de pétrole – afin d'affaiblir durablement l'organisation. Pour cela, nous avons déployé d'importants moyens.

Mais l'action militaire ne suffit pas. Il faut nous travailler aussi à l'apaisement des affrontements confessionnels ou tribaux et soutenir la politique de réconciliation nationale menée par le Premier ministre irakien.

Le Sahel, ensuite, constitue le principal théâtre d'engagement des armées françaises. Elles y fédèrent les contributions de nombreux partenaires et s'y coordonnent avec la communauté internationale. À la demande des autorités maliennes, nous sommes intervenus au Mali en janvier 2013 dans le cadre de l'opération Serval. L'opération a été un véritable succès, mais les djihadistes n'ont pas renoncé au combat : ils se sont adaptés, dispersés et ont étendu leurs actions par-delà les frontières. C'est pourquoi, en août 2014, nous avons décidé de régionaliser notre opération en mettant en place Barkhane, opération couvrant les cinq pays de la bande Sahélo-Saharienne – Mauritanie, Mali, Burkina Faso, Niger et Tchad – soit un théâtre d'opération de la taille de l'Europe. L'objectif est de lutter contre les groupes djihadistes afin d'empêcher la reconstitution de sanctuaires terroristes.

Nous déployons pour cela des moyens conséquents : plus de 4 000 hommes, plusieurs centaines de blindés et une quarantaine d'aéronefs de tous types. Après quatre années d'intervention, la menace est contenue sans être éradiquée. Les terroristes profitent de la précarité et de l'absence de l'État dans certaines régions pour se maintenir. C'est pourquoi le Président de la République a vigoureusement appelé le président du Mali à engager les réformes qu'il a annoncées – organisation prochaine d'élections et décentralisation – tout en dévoilant un effort important de coopération, puisque l'agence française du développement s'engagera à soutenir des projets de développement à hauteur de 200 millions d'euros pour les cinq prochaines années.

Nous sommes bien conscients que la solution est avant tout politique et que l'action militaire ne vient qu'en appui. C'est pourquoi nous associons autant de partenaires que possible à notre action. Je me réjouis d'emmener prochainement mon homologue allemande sur le terrain, ce qui devrait faire progresser l'engagement de nos amis allemands.

Le groupe Boko Haram a fait plus de 20 000 morts et provoqué le déplacement de 2,6 millions de personnes. La France apporte un soutien logistique, des conseils et du renseignement à la Force Multinationale Mixte (FNM).

L'opération Daman est la troisième plus importante Opex, avec près de 700 hommes déployés. Elle est la composante française de la mission des Nations unies au Liban, dont l'objectif est de stabiliser le Sud du pays. Nous armons la force de réserve du commandant de la mission.

Je souhaite également vous donner un aperçu de nos engagements navals. Ceux-ci se font essentiellement au sein de coalitions. Dans l'Océan indien, par exemple, nous maintenons un bâtiment pour les coalitions qui luttent contre la piraterie et le terrorisme dans le cadre des résolutions des Nations unies. En Méditerranée, nous participons à l'opération européenne Sophia qui lutte contre les trafics de migrants et d'armes au large de la Libye. Enfin, dans le golfe de Guinée, nous déployons en permanence un navire participant avec nos partenaires africains et européens à la sécurité maritime dans cette zone.

Depuis la chute de Kadhafi en 2011, la Libye est en proie à de nombreuses crises qui ont des répercussions très directes sur les États européens. Les trafics d'armes et de drogue qui alimentent les groupes terroristes au Sahel ou les flux migratoires vers l'Europe sont autant de questions devant lesquelles la France ne peut rester impassible. Nous n'intervenons pas directement en Libye mais notre objectif est d'endiguer la menace terroriste.

Enfin, en Centrafrique, l'opération Sangaris a mis fin au chaos et a empêché un génocide qui s'annonçait. Après une transition démocratique remarquable, nous avons passé le relais aux forces de l'ONU et de l'Union européenne.

Après cette longue liste d'opérations, nous devons nous demander quel bilan nous pouvons dresser. Nous avons sauvé le Mali d'Al-Qaïda, même si la menace n'est pas éradiquée ; empêché une guerre civile en République Centrafricaine ; quasiment défait Daech, qui avait presque créé un État au Levant. Il y a là de quoi être fier et satisfait, d'autant que nos moyens sont restreints, quand les théâtres d'opérations sont vastes. Notre niveau d'engagement dépasse de 30 % celui prévu par la loi de programmation militaire. Les contraintes budgétaires sont donc très fortes, malgré la transformation considérable effectuée par le ministère. Résultat : une forme d'usure des hommes et des femmes, et de dégradation du matériel, qui dégrade nos conditions d'intervention. Ces vulnérabilités conduisent parfois à des pertes d'aptitude opérationnelle. Ainsi, l'âge moyen de nos ravitailleurs aériens est de 51 ans et 60 % de nos véhicules blindés ne sont pas équipés du niveau de protection nécessaire. Nos pétroliers ne sont pas dotés d'une double coque, ce qui enfreint les normes internationales. Nous manquons de personnel, notamment dans le renseignement, le cyber ou la maintenance. Les ressources consacrées à l'entretien programmé ont augmenté, mais restent insuffisantes. Je serai attentive à ces questions lors de la préparation de la loi de programmation militaire.

Nous ne devons pas oublier les pertes subies : 20 militaires morts au Sahel et plusieurs tombés en République Centrafricaine, en Afghanistan, au Liban ou ailleurs au service de la France. Je tenais, avant de poursuivre, à leur rendre ici un hommage appuyé.

Ma priorité à la tête du Ministère sera d'abord de dégager les moyens financiers nécessaires à l'accomplissement de missions particulièrement lourdes. Le sur-engagement actuel des personnels et le vieillissement du matériel justifient pleinement une augmentation des moyens de nos armées, d'autant que ceux-ci ont diminué au cours des dix dernières années, dans un contexte qui ne le permettait nullement. Le ministère a contribué fortement aux économies : entre 2000 et 2016, les crédits de la défense n'ont crû, en euros constants,

que de 2 %, contre 32 % pour les dépenses publiques et 15 % pour celles de l'État. Depuis 2006, le ministère a perdu 65 000 emplois, soit 20 % de ses effectifs. Le but n'est évidemment pas de revenir à la situation antérieure, car le ministère a su s'adapter en accroissant son efficacité. Il s'agit donc de poursuivre la modernisation en dotant le ministère d'un niveau de moyens correspondant à l'engagement de nos forces. L'exemple britannique montre que, faute d'un tel rattrapage, la déliquescence peut être rapide, même pour une grande armée.

Le Président de la République a dit et réaffirmé son engagement de parvenir à atteindre un effort de dépenses militaires à hauteur de 2% de notre PIB, hors pensions et hors surcoût des Opex, à l'horizon 2025. À périmètre constant, cela représente 50 milliards d'euros – on retrouve la progression de 2 milliards d'euros que préconise votre rapport. Cet objectif, je le fais mien et m'engage devant vous à ce que nous l'atteignons. Il n'est pas un objectif d'affichage ni même seulement le moyen de respecter certains de nos engagements internationaux. D'aucuns affirment qu'en modifiant le périmètre, nous sommes déjà à 2 % du PIB. D'où l'importance de raisonner à périmètre constant... Nous ne demandons pas des milliards d'euros pour être gros et gras, mais pour réaliser dans les meilleures conditions possibles d'efficacité et de sécurité les missions qui nous sont demandées.

J'aurai besoin de votre soutien, sans doute dès les semaines qui viennent, car on parle déjà d'annuler certains crédits – alors que nous aurions plutôt besoin de dégels. Les pistes énoncées dans votre rapport nous seront très utiles : une loi de programmation militaire ambitieuse et réaliste, une consolidation de notre outil industriel et la poursuite de nos efforts de modernisation. Je reviendrai régulièrement devant vous pour faire le point sur nos progrès.

L'ambition européenne est aussi au cœur de ma feuille de route. L'Europe de la Défense est une manière de répondre plus efficacement à plusieurs enjeux. La menace cyber sera l'une des priorités de la présidence estonienne, par exemple.

Il faut faire plus pour améliorer les conditions de vie et de travail des civils comme des militaires, qu'il s'agisse de l'hébergement, de l'équipement, des procédures administratives... Ce sera une mission centrale pour moi.

Les chantiers de modernisation du ministère touchent en particulier les programmes d'équipement. Nous avons tout récemment rendu hommage à notre DGA qui a quitté le ministère après neuf ans de bons et loyaux services à la délégation. Avec son successeur, nous devons imaginer de nouvelles pistes de modernisation.

L'industrie de la défense est essentielle au bon fonctionnement de nos forces. Cela représente un investissement de 17 milliards d'euros par an, dans des programmes structurants pour les armées comme pour les filières industrielles : 18 000 entreprises, 15 milliards d'euros de chiffre d'affaires, 150 000 emplois, 7 milliards d'euros d'excédents commerciaux.

Les deux défis sont l'innovation et la coopération et l'intégration européenne – la mise en place du Fonds européen de défense est une très bonne nouvelle ! Nous enregistrons des succès avec les consolidations industrielles, comme le rapprochement Safran-Zodiac. Dans le domaine naval, spatial, les avions de combat, nous pouvons faire émerger des champions européens : je m'y emploierai.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Vous avez pris vos fonctions très récemment et je salue la conscience que vous avez déjà de la gravité de la situation, à tous points de vue – menaces, exigences de matériel et d'équipement, etc. Vous avez conscience

également de nos atouts, la qualité de nos hommes, notre industrie de défense, notre capacité d'innovation. Ensemble, nous nous appuierons sur ces atouts.

M. Daniel Reiner. – Je vous souhaite bienvenue et plein succès dans vos nouvelles fonctions. Le ministère a changé d'intitulé : la défense, pourtant, est un beau nom, qui englobe les armées mais s'étend au-delà...

Vous avez rapidement pris vos marques dans ce ministère. Sachez que les deux commissions parlementaires, qui travaillent très bien ensemble, ont avec le ministre une parole libre. Nous servons d'abord des hommes qui sur le terrain, au loin, défendent notre pays et y perdent parfois la vie. Nous entendons que leurs moyens, notamment financiers, soient à la hauteur des besoins.

La France doit être à la pointe pour défendre la mutualisation de la défense européenne, à l'intérieur de l'Otan. Les deux cadres sont complémentaires, mais l'exercice n'en demeure pas moins compliqué. Le moment actuel est très favorable ; des avancées décisives sont possibles ; or il importe de prendre en compte les menaces, l'attitude américaine, la situation de certains pays européens, je songe à ceux du groupe de Visegrad – Donald Trump est en visite en Pologne en ce moment.

La coopération européenne ne peut être seulement franco-allemande ou franco-britannique, nous devons tendre la main à tous nos partenaires, y compris ceux qui auraient la tentation de l'esquive. Nous avons besoin d'eux, évitons par conséquent d'apparaître comme arrogants.

Dans l'Otan, comme le recommande le rapport Védrine, il convient de prendre toute notre place, et le moment est favorable : c'est un socialiste qui vous le dit, ce qui aurait été très mal vu à certaines époques ! Mais aujourd'hui nous savons tous que cette alliance est nécessaire aux démocraties occidentales.

M. Christian Cambon. – L'opération Sentinelle va-t-elle être réformée ? Quelles directives le Président de la République a-t-il données ?

Le logiciel Louvois est toujours utilisé, les dysfonctionnements persistent, le système « Source solde » est complexe à mettre en place : avec plus de cent dix primes, comment en serait-il autrement ? Quelles sont vos intentions ? Comment avancer, sachant que cette affaire a tant déstabilisé les militaires ?

M. Robert del Picchia. – Dans vos nouvelles fonctions, madame la ministre, vous aurez un tel besoin de crédits que vous verrez sous un angle nouveau la fonction de ministre du budget ! Car l'objectif de 2 % soutenu par le ministre précédent, et par nous, bien sûr, demeure...

Quelles sont les intentions du Gouvernement concernant la directive européenne de 2003 sur le temps de travail des militaires ? Que de difficultés en perspective... Cette prescription européenne paraît contraire à l'obligation de disponibilité propre au service dans les armées. Des créations de postes seront nécessaires. La transposition doit se faire avant fin 2017. Une étude d'impact est-elle conduite ? Quelle est la position du Gouvernement ?

Enfin, que vous inspire le récent lancement du missile intercontinental nord-coréen ?

M. Gilbert Roger. – Les associations de militaires que nous avons reçus cette semaine appellent toujours l’attention des parlementaires sur le problème Louvois. Cette question fait partie des conditions de vie et de travail, de la condition de militaire que vous avez évoquée...

Je suis toujours étonné de l’organisation complexe des achats, des commandes et des travaux dans les bases de défense. Le Premier ministre appelait pourtant tout à l’heure à la responsabilisation décentralisée...

Il faudra prendre un temps spécifique pour travailler sur le service national. Ce n’est pas au seul ministère de la défense de s’en préoccuper... Il faut être partageux !

M. Cédric Perrin. – Nous poussons tous dans le même sens : doter les armées de moyens à la hauteur de notre politique, ambitieuse.

Ce n’est pas à la spécialiste de Bercy que je l’apprendrai : les premiers signaux pour le prochain budget sont inquiétants. La négociation se traduit pour l’instant par un résultat très inférieur à nos attentes. De quelle marge de manœuvre disposez-vous ? Les relations étaient tendues entre votre prédécesseur et le ministère des finances, il a fallu au premier beaucoup batailler avec le second pour faire respecter les engagements du Conseil de défense. Souhaitons que vous conserviez la même vigilance !

Nous présenterons bientôt, M. Roger et moi, notre rapport d’information sur les drones, qui comporte des préconisations en termes d’armement. Le premier vol de Reaper a eu lieu hier à Cognac, je m’en réjouis puisque cet appareil était absent du Bourget, la DGA ayant volontairement fait l’impasse sur lui.

Madame la ministre, comptez sur le soutien consensuel de notre commission.

M. Gilbert Roger. – Nous demandons symboliquement que les drones soient intégrés dans le défilé du 14-Juillet.

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Je connais votre détermination et votre pugnacité. Votre connaissance de Bercy sera précieuse pour obtenir les moyens financiers indispensables au ministère. Depuis le début de la semaine, le Président de la République et le Premier ministre vont répétant que nous sommes assis sur un volcan, que nous sommes trop dépendants de la dépense publique et que nous devons nous en désintoxiquer... Pourrez-vous obtenir malgré tout gain de cause, dans un tel climat ? Les 2% en 2025 sont-ils réalistes ? Vous avez parlé de dépenses « aussi frugales qu’efficaces ». Comment comptez-vous décliner cet oxymore ? Notre commission à l’unanimité soutient l’efficacité, est-ce compatible avec la frugalité ?

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Ce soutien unanime à nos armées n’est pas conservateur, nous ne sommes pas les avocats des états-majors, nous demandons également des réformes. Il faut poursuivre la transformation engagée.

M. Robert del Picchia. – Madame la ministre, vous avez choisi le bon ministère.

Mme Florence Parly, ministre. – Je n’ai rien choisi ! Mais j’ai été très heureuse que l’on me propose celui-ci !

Quelques mots de Sentinelle, qui a évolué dans le temps, et compte aujourd'hui 7 000 hommes déployés, 3 000 déployables. Il n'est pas envisageable d'augmenter encore les effectifs, car le niveau actuel est déjà très contraignant. Or la menace ne faiblit pas. Il convient donc de rendre plus flexible l'utilisation de la force, travailler sur les conditions d'employabilité des hommes. Vous comprendrez que je n'en dise pas plus à ce stade, nous y reviendrons.

Vous connaissez parfaitement le scandale Louvois. Tout n'est pas réglé, mais les corrections à opérer sur les feuilles de paye sont moins nombreuses aujourd'hui que dans le passé. Le système susceptible de prendre le relais, Source Solde, sera d'autant plus efficace que nous progressons dans la simplification des traitements...

M. Robert del Picchia. – Les primes !

Mme Florence Parly, ministre. – Pour les civils, c'est déjà fait. Reste à simplifier la solde des militaires, ce qui est plus compliqué.

La directive européenne, si elle était appliquée à la lettre, bloquerait toute flexibilité d'engagement des troupes. Oui, l'échéance de transposition est proche, nous devons donc trouver une manière intelligente de nous conformer aux nouvelles exigences.

Le lancement d'un missile intercontinental par la Corée du Nord est à l'évidence inquiétant. Le *range* balistique s'avère bien supérieur à ce que l'on pensait. Cela ne peut laisser les Américains passifs...

Sur la condition des militaires, nous avons bien progressé, pour ce qui concerne les rémunérations et indemnités ; il reste beaucoup à faire sur les conditions de vie au quotidien, logement, équipement, gilets pare-balles... J'ai visité hier une opération immobilière d'habitation pour les militaires, à Versailles, on souhaiterait qu'il en soit partout ainsi ! J'ai demandé au maire de Versailles que la situation soit améliorée sur le plateau de Saclay. Il faut aussi renforcer la protection des sites, cibles de tentatives d'intrusion et de vols de munitions.

Sur les achats et les travaux, certains délais, certaines procédures, paraissent en effet absurdes. L'inspection générale des armées m'a fait part de problèmes d'organisation dans les bases de défense. Les pouvoirs des commandants, sur place, sont insuffisants, et le maillage des bases peu homogène, peu pertinent. Sur ce sujet aussi, l'inspection générale des armées doit me présenter des propositions.

Le service national, j'en suis bien d'accord, concerne tout le pays, non le seul ministère des armées, qui ne sera pas le bailleur de fonds exclusif.

M. Robert del Picchia. – Il le voudrait qu'il n'en aurait pas la capacité.

Mme Florence Parly, ministre. – Nous nous employons en revanche à recenser l'ensemble des dispositifs qui peuvent contribuer à la mise en application du service national, pour veiller à la cohérence et éviter les redondances.

Comment négocier avec Bercy ? Je connais une seule méthode : ne rien lâcher ! Ce n'est pas facile, mais le budget de la défense n'est pas comme les autres, il ne saurait passer sous la toise et subir des rabots dans la situation particulière où nous sommes. La base budgétaire ne se limite pas aux moyens de fonctionnement des armées. Doivent être pris en

compte non seulement les surcoûts des Opex, mais aussi les décisions des conseils de défense. S'il y a consensus national, gouvernemental autour d'une politique de défense, il faut ensuite s'en donner les moyens.

Sur la fausse monnaie, je veillerai au grain !

Enfin, les drones représentent une évolution souhaitable de nos modes d'intervention, donc d'équipement des forces. Le 14 juillet prochain, un Patroller et un Reaper participeront au défilé.

Pardon pour ces réponses encore superficielles, mais nous nous reverrons !

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Ces réponses ne sont nullement superficielles et nous apprécions votre état d'esprit, d'autant que nous nous méfions de ceux qui croient tout savoir par avance.

Ce qui est décidé en conseil de défense doit être appliqué, le Parlement doit pouvoir compter sur la force exécutoire de ces décisions. Or il faut parfois aller à Bercy pour le rappeler...

Merci madame la ministre.

La réunion est close à 20 h 15.

Mercredi 12 juillet 2017

- Présidence de M. Jean-Pierre Raffarin, président -

La réunion est ouverte à 9 h 30.

Questions diverses

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Un mot d'actualité d'abord sur les crédits de la défense en 2017, dans la lignée du rapport que Daniel Reiner et moi-même avons réalisé sur les moyens de la défense. La presse a fait état d'arbitrages préoccupants : 1,9 milliard d'euros de crédits devraient rester gelés, et 850 millions seraient annulés. Bref nous ferions financer les Opex par le ministère de la défense. Certes, nous ne sommes qu'au début de la négociation budgétaire, mais je voulais vous faire part de ma vive inquiétude, le dégel n'étant pas certain et les annulations se profilant. Restons en alerte, et manifestons notre préoccupation : je publie ce matin un communiqué conjoint avec le Président du Sénat en ce sens.

M. Henri de Raincourt. – Nous ferions bien de nous exprimer aussi sur la politique de développement international. Le Gouvernement semble s'en désintéresser : on ne sait pas même quel ministre s'en occupe, et les prévisions budgétaires sont alarmantes, alors que l'on sait l'importance de cette politique pour l'avenir de la planète. C'est très grave. Notre commission doit se mobiliser dès maintenant.

M. Alain Néri. – Je suis étonné, voire scandalisé – car c'est un scandale – que le Gouvernement ne comprenne pas de secrétariat d'État aux anciens combattants et à la mémoire. En cette veille de 14 juillet, alors que nous nous apprêtons à honorer tous ceux qui

ont défendu la République, nous devrions adresser au Gouvernement une lettre, signée par l'ensemble des membres de notre commission de la défense, pour nous étonner que personne ne s'occupe d'eux.

M. André Vallini. – Je rejoins M. de Raincourt : je suis depuis hier assailli de messages de colère de représentants d'ONG, inquiets de la baisse annoncée des crédits au développement, alors que nous avons obtenu de Bercy une augmentation du budget 2017, la première après des années de baisse. Permettez-moi de relayer leur préoccupation.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Notre commission réagira sur tous ces sujets. Nous avons toujours dit que la politique de lutte contre le terrorisme ne pouvait se limiter à l'action militaire, et que l'aide au développement en était une autre composante essentielle.

Élection du président de la commission

Nous allons à présent procéder à l'élection de notre président, à la suite de ma démission de ces fonctions. L'élection du président a lieu au scrutin secret ; le dépouillement est effectué par les deux plus jeunes commissaires présents, Mme Leila Aïchi et M. Cédric Perrin.

Vous trouverez devant vous des bulletins vierges sur lesquels vous inscrirez le nom du candidat pour lequel vous votez. Il n'y a pas d'enveloppes prévues pour ce vote. Nous procéderons par appel nominal par ordre alphabétique. À l'appel de votre nom vous mettrez votre bulletin et, le cas échéant, celui de votre délégué dans l'urne. Les commissaires qui ont reçu une délégation le signaleront au moment de leur vote de manière à ce que les secrétaires puissent comptabiliser exactement les votes.

Une fois l'ensemble des membres de la commission ayant voté, nos secrétaires procéderont au dépouillement du scrutin. Si la majorité absolue des suffrages exprimés n'a pas été acquise au premier ou au deuxième tour de scrutin, au troisième tour la majorité relative suffit ; en cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est proclamé.

La liste des délégations de vote nous a été transmise par le Secrétariat général du Sénat. Je vous en donne lecture. (*M. le Président donne lecture des délégations*).

Nous allons à présent procéder à l'élection du président de la commission.

Au nom du groupe Les Républicains, je propose la candidature de Christian Cambon.

M. Gilbert Roger. – Daniel Reiner, excusé, m'a chargé d'indiquer que les membres de notre groupe, bien que n'étant pas opposés à l'élection de Christian Cambon, ne prendront pas part au vote.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Y a-t-il d'autres candidatures ? Il n'y en a pas. Le premier tour du scrutin est ouvert.

Appel nominatif.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Nous allons procéder au dépouillement.

Les secrétaires procèdent au dépouillement.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – Le résultat du premier tour est le suivant :

Nombre de votants : 46.

Bulletins blancs : 10.

Bulletins nuls : 0.

Suffrages exprimés : 36.

Majorité absolue des suffrages exprimés : 19.

M. Christian Cambon : 35 voix.

M Jean-Marie Bockel : 1 voix.

M. Jean-Pierre Raffarin, président. – La majorité absolue ayant été acquise, je proclame M. Christian Cambon élu président de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées. Avant de lui laisser le fauteuil pour présider la suite de notre réunion, je veux dire à chacun d’entre vous le plus beau mot de la langue française : merci !

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

M. Christian Cambon, président. – Je veux d’abord remercier chacune et chacun d’entre vous de la confiance et de l’amitié que vous me faites. Je vois dans l’abstention de certains de nos collègues un signe amical d’encouragement. Cette commission a connu douze présidents depuis 1958, dont Jean Lecanuet. Leur succéder est un honneur et une très lourde responsabilité. J’exercerai cette fonction avec toute mon énergie et tout mon temps – dès que j’aurai quitté mon mandat municipal en région parisienne –, et tâcherai d’être digne de votre confiance.

J’ai à cet instant une pensée pour mes prédécesseurs immédiats : Josselin de Rohan, mal avisé de nous transférer au 46 rue de Vaugirard mais dont la méthode des binômes de rapporteurs, jamais remise en cause, fait la richesse des travaux de notre commission, et Jean-Louis Carrère, qui a mené un courageux combat pour la loi de programmation militaire, et qui a mis sa responsabilité en jeu pour obtenir les crédits nécessaires à nos armées.

Quant à Jean-Pierre Raffarin, je veux le remercier doublement : à titre personnel d’une part, car il m’a tout appris et confié des responsabilités qui m’ont permis de me frotter aux exigences du bureau de cette commission, et en notre nom à tous d’autre part, car il a su mettre ses nombreuses compétences, son expérience d’ancien Premier ministre et d’homme d’État, sa pratique des relations internationales – notamment avec la Chine – à notre service. Hier soir encore, sa parole, respectée, attendue, médiatisée, s’est révélée forte pour dire au chef de l’État que la baisse des crédits de la défense n’était pas supportable. Formidable animateur de commission, il a su nous faire donner le meilleur de nous-mêmes. Les auditions de Valéry Giscard d’Estaing ou de Mahmoud Abbas resteront de grands moments, et je ne dis rien de la qualité des rapports produits en binômes, qui font autorité au-delà du Sénat sur les questions internationales. Dernier exemple en date : le rapport coécrit par Jean-Pierre Raffarin et Daniel Reiner sur les « 2% du PIB pour la défense », qui rappellera à nos dirigeants les

engagements qu'ils ont pris pour nos armées. Bref, jamais notre commission n'a connu un tel rayonnement sur les plans national et international, et jamais nos rapports n'ont été aussi attendus que sous la présidence de Jean-Pierre Raffarin. À titre personnel et en notre nom à tous, je lui dis merci.

Je m'inscris totalement dans sa démarche. Nous militerons ensemble pour une diplomatie efficace, indépendante, qui accepte de parler à tous les pays. Nous veillerons à ce que la coopération et le développement international soient mis en valeur, avec générosité et solidarité, ainsi que la volonté d'évaluer nos actions – car nous sommes comptables de l'argent public dépensé à cette fin.

Comme Jean-Pierre Raffarin, je souhaite que notre commission s'engage en faveur de l'Europe, seul espace de paix et de coopération sur lequel nous pouvons compter dans un monde devenu dangereux. L'attitude des grandes puissances nous y incite. Nous continuerons notamment à suivre la crise du *Brexit* et à suggérer toute modification de la construction européenne que nous jugerons utile, afin que notre continent continue à s'affirmer en matière de sécurité.

En matière de défense, nous continuerons à exiger des missions bien définies et des moyens financiers adéquats. Nous avons appris hier en effet que 850 millions d'euros de crédits étaient gelés non par loi de finances rectificative mais par décret, ce qui prive le Parlement de la possibilité de s'exprimer... Nous sommes certes solidaires des efforts financiers que doit consentir l'État, mais nous n'accepterons pas un tel écart entre les promesses de campagne et les actes. Nos armées sont fatiguées, leur matériel est usé et nous avons besoin d'un important effort d'innovation – ceux d'entre vous qui participaient au salon du Bourget l'ont sans doute constaté. Bref, ces annonces nous confortent dans notre rôle.

Un mot sur la méthode que je souhaite retenir : je m'appuierai sur le bureau de notre commission, et conserverai le système des binômes, qui a permis de former des spécialistes. Nous devons tous aspirer au niveau de compétence qui fait la réputation d'excellence de notre commission. Nous choisirons rapidement les missions sur lesquelles nous allons travailler, en fonction de l'actualité. J'entretiendrai un esprit de collégialité et resterai à tout moment à votre disposition pour le bon exercice de nos missions. Ayant un faible pour les questions d'organisation matérielle et quittant ma fonction de secrétaire du Sénat, j'aurai à cœur d'obtenir des conditions de réunion améliorées, dans une salle multimédia.

Je souhaite continuer, à la suite de Jean-Pierre Raffarin, à faire de cette commission un diamant, un élément essentiel du rayonnement du Sénat. Le départ de certains de nos collègues dans quelques mois risque d'affaiblir nos binômes, mais je ne doute pas que ces vides seront rapidement comblés. Nous voulons tous que le Sénat remplisse son rôle au cœur des institutions internationales. Jean-Pierre Raffarin, qui pour sa part a pris d'autres engagements en faveur de la paix, nous trouvera toujours à ses côtés.

Désignation d'un vice-président

M. Christian Cambon, président. – Au nom du groupe Les Républicains, je propose de désigner Cédric Perrin, qui s'investit beaucoup dans les affaires militaires, vice-président de notre commission.

La commission désigne M. Cédric Perrin vice-président de la commission.

Projet de loi renforçant la lutte contre le terrorisme et la sécurité intérieure - Examen du rapport pour avis

La commission examine le rapport pour avis de M. Michel Boutant sur le projet de loi n° 587 (2016-2017) renforçant la lutte contre le terrorisme et la sécurité intérieure.

M. Christian Cambon, président. – Nous examinons à présent le rapport pour avis de M. Michel Boutant sur le projet de loi renforçant la lutte contre le terrorisme et la sécurité intérieure.

M. Michel Boutant, rapporteur pour avis. – En raison de la persistance du risque terroriste sur notre sol, le Gouvernement a demandé au législateur de proroger l'état d'urgence à six reprises depuis novembre 2015. La dernière prorogation, jusqu'au 1^{er} novembre 2017, a été adoptée par le Sénat le 4 juillet dernier.

La mise en œuvre des mesures de police administrative prévues par la loi du 3 avril 1955 a constitué un instrument important de la stratégie antiterroriste des pouvoirs publics. La persistance de la menace depuis plus d'un an et demi conduit toutefois le Gouvernement à proposer aujourd'hui la création de nouvelles dispositions, permanentes cette fois. Il s'agit essentiellement de pérenniser les éléments les plus utiles de l'état d'urgence, tout en atténuant leur caractère attentatoire aux libertés publiques. La mise en place de périmètres de protection et de mesures individuelles de surveillance, la réalisation de perquisitions administratives – même si elles portent un autre nom – et la fermeture de lieux de culte deviendraient ainsi des possibilités permanentes, sous certaines conditions qui découlent notamment des décisions récentes du Conseil constitutionnel.

Outre ces dispositions, qui relèvent davantage de la commission des lois, le présent texte comporte deux dispositifs qui justifiaient la saisine de notre commission pour avis. Il s'agit d'une part du cadre juridique du fichier dit « PNR » (*Passenger name record*), créé par les articles 5 à 7 de la loi de programmation militaire du 18 décembre 2013. Les modifications ici proposées sont essentiellement liées à l'adoption récente de la directive européenne – tant attendue ! Il nous est en outre proposé de valider la création d'un PNR maritime simplifié. En second lieu, les articles 8 et 9 instaurent un nouveau régime légal de surveillance des communications hertziennes – pouvant notamment être mise en œuvre par les armées et par certains services de renseignement –, afin de tirer les conséquences d'une question prioritaire de constitutionnalité du 21 octobre 2016.

Quelques mots d'abord sur les articles 5 à 7 relatifs aux fichiers dits « PNR ». L'article 17 de la loi de programmation militaire de 2013 avait rendu possible la création d'un tel fichier pour rassembler les données sur les passagers du transport aérien, pour la prévention et la constatation des infractions terroristes ou d'autres infractions très graves. La France anticipait ainsi le vote d'une directive européenne dont le projet avait été présenté dès février 2011. Ce système français de PNR permet soit de croiser les données des passagers avec celles d'un certain nombre de fichiers de police, soit, grâce à l'élaboration progressive de critères de dangerosité, d'identifier des profils dangereux. Actuellement, le fichier est en fin d'expérimentation et reçoit déjà 300 demandes par jour de la part des services utilisateurs. Ces

demandes sont traitées par une « unité information passagers » (UIP) dont nous avons auditionné le directeur et dont l'effectif est de 35 personnes – 75 à terme.

Après des années de négociations, la directive PNR a enfin été adoptée le 27 avril 2016, obligeant tous les pays membres à se doter d'un tel fichier. Les dispositions du présent texte visent donc d'abord à pérenniser ce dispositif, qui n'avait été créé qu'à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2017 ; ensuite à se mettre en conformité avec le texte définitif de la directive. Fort heureusement, le PNR français s'est conformé dès le départ au projet de directive en cours de négociation, de sorte qu'il ne reste que quelques détails à corriger au sein du code de la sécurité intérieure, notamment en mettant à jour la liste des infractions visées.

Nous pouvons nous féliciter de cette nouvelle étape dans la mise en œuvre de cet instrument parmi les plus utiles dans la lutte contre les formes actuelles de terrorisme. Il faut toutefois souligner que la valeur ajoutée d'une approche communautaire réside surtout dans la possibilité, qui doit à présent constituer une priorité, d'organiser des échanges entre les PNR des États membres, dès que ceux-ci s'en seront dotés. Actuellement, la France peut déjà coopérer avec le Royaume-Uni, avec la Roumanie et avec la Hongrie. L'Allemagne devrait rejoindre ces pays courant 2018, ainsi que l'Espagne. Il sera cependant nécessaire d'inciter l'Italie à poursuivre ses efforts dans ce domaine, tandis que la Grèce a malheureusement pris du retard pour des raisons essentiellement financières.

Deuxième apport du texte dans ce domaine, l'ébauche de la création d'un PNR maritime. Le projet de loi ne fait ici que développer des dispositions déjà créées par la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue. Il s'agit de prévenir d'éventuels actes terroristes à bord des navires, ainsi que de mieux connaître les routes maritimes empruntées par des personnes à risque.

Ce nouveau fichier concernera les passagers au départ et à l'arrivée des liaisons France/France, France/étranger ou étranger/France, à bord des navires battant pavillon français ou étranger. Ceci recouvre à la fois des liaisons maritimes régulières par ferries et des activités de croisières saisonnières, pour un volume annuel global de 32,5 millions de passagers, dont 17 millions environ pour le trafic transmanche et 4 millions pour les liaisons régulières entre la Corse et le continent.

Le dispositif est moins complexe et moins coûteux que le PNR aérien. Il se limitera, au moins dans un premier temps, à un effort de standardisation des données déjà collectées par les compagnies maritimes lors des enregistrements, puis à des modalités de transfert facilitées aux services de sécurité pour qu'ils puissent consulter les fichiers de police. Comme dans le cas du PNR aérien, l'efficacité de ce système serait nettement améliorée en cas de coopération entre les pays membres. À l'heure actuelle, le Royaume-Uni, l'Espagne, la Finlande, le Danemark et la Belgique disposent de systèmes plus ou moins avancés. Il faut donc encourager ces pays et les autres partenaires européens de la France à poursuivre leurs efforts dans ce domaine.

J'en viens maintenant aux dispositions concernant l'« exception hertzienne ». N'étant pas un spécialiste, j'ai participé aux auditions réalisées par la commission des lois et pris l'initiative de consulter des ingénieurs et les magistrats de la CNCTR... Comme vous le savez, la loi du 10 juillet 1991 sur les interceptions de sécurité avait choisi de les exclure en leur donnant une base légale mais ne les soumettant à aucune procédure d'autorisation ni de

contrôle. Or le spectre hertzien est très large et nous concerne tous : radioamateurs ou professionnels, *bluetooth*, réglage des montres électroniques...

L'instauration de cette « exception » était justifiée par le fait que les opérations correspondantes consistaient en une surveillance générale du domaine radioélectrique sans viser des communications individualisables. Même si elles ne portent pas sur des moyens de communication majoritairement utilisés, la surveillance des communications hertziennes est utile notamment dans le domaine militaire, du contre-espionnage et parfois dans le cadre de la lutte contre la grande criminalité et de la lutte anti-terroriste. L'hertzien constitue un moyen discret de transmission d'ordres – en haute ou basse fréquence, comme c'est le cas dans le domaine militaire – et un moyen de communication dans l'action – par *talkies-walkies* par exemple. Il est très utile également dans les zones dépourvues d'infrastructures de télécommunication.

Lors de l'examen de la loi relative au renseignement de juillet 2015 et de celle sur la surveillance des communications électroniques internationales de novembre 2015, il a été décidé de maintenir ce régime dit de l'« exception hertzienne ». Après les avis rendus par la CNCIS et la CNCTR, le Conseil constitutionnel, saisi sur le fondement d'une QPC posée par des associations en octobre 2016, a jugé ce dispositif non conforme à la Constitution. Il a en effet considéré que dès lors que peuvent être interceptées des communications individualisables, les dispositions portent une atteinte au droit au respect de la vie privée et au secret des correspondances. Il a donné au législateur jusqu'au 31 décembre 2017 pour remédier à cette situation et demandé à la CNCTR de mettre en place avant cette date un dispositif transitoire. La CNCTR a recommandé diverses procédures au Premier ministre.

Le projet de loi, aux articles 8 et 9 vise donc à établir une législation conforme à la Constitution. D'une part, il valide l'interprétation de la CNCIS et de la CNCTR s'agissant des communications mixtes utilisant la voie hertzienne sur un segment seulement ou transitant par un opérateur, les assimilant aux techniques visées par les lois de 2015 et les soumettant donc au régime d'autorisation du Premier ministre avec intervention pour avis et/ou contrôle de la CNCTR. D'autre part, il distingue les correspondances échangées au sein d'un réseau conçu pour une utilisation privative par une personne ou un groupe fermé d'utilisateurs et crée donc une cinquième technique de renseignement qui sera soumise au régime d'autorisation de droit commun par le Premier ministre et de contrôle par la CNCTR, et aux mêmes règles d'exploitation et de conservation des données recueillies.

La grande majorité des interceptions réalisées sur les communications hertziennes sont donc soumises au régime de droit commun, ce qui constitue une avancée importante du contrôle sur les services pour le bon respect de la vie privée et des libertés.

S'agissant ensuite, à titre résiduel, des communications empruntant exclusivement la voie hertzienne et n'impliquant pas l'intervention d'un opérateur de communications électroniques, elles sont transmises de façon ouverte, c'est-à-dire qu'elles peuvent être captées et enregistrées par n'importe quelle personne, pourvu qu'elle soit dotée d'un appareil de réception des fréquences d'émissions – appareil en vente libre utilisé par les radioamateurs, les cibistes, les utilisateurs de *talkies-walkies* analogiques, mais aussi les utilisateurs de radio VLF, HF ou les moyens militaires de communication tactique.

Le projet de loi confirme la légalité des interceptions par les services de renseignement et par les unités militaires dans le cadre de leur mission de défense militaire : dissuasion, postures permanentes de sûreté aérienne et de sauvegarde maritime, action de

l'État en mer. Il n'instaure pas de dispositifs d'autorisation du Premier ministre, mais les soumet à un régime allégé d'obligations : durée de conservation maximale de six ans, transcriptions et extractions conformes aux finalités inscrites dans la loi relative au renseignement, principe de destruction de ces transcriptions et extractions. Il confie en outre à la CNCTR la mission de veiller au respect des champs d'application respectifs des techniques de droit commun et du régime spécifique – hertzien ouvert – ainsi créé. Pour ce faire, la CNCTR est informée du champ et de la nature des mesures prises.

L'article 8 du projet de loi prévoit que la CNCTR peut se faire présenter par les services de renseignement les capacités d'interception mises en œuvre, et solliciter du Premier ministre tous les moyens nécessaires, y compris pour s'assurer le respect des champs d'application respectif, obtenir la communication des renseignements collectés et les transcriptions et extractions réalisés. Elle peut aussi formuler des recommandations et observations adressées au Premier ministre et à la Délégation parlementaire au renseignement.

Ces deux dernières dispositions ne sont pas incluses dans l'article 9 s'agissant des unités militaires. En effet, le Gouvernement, notamment le ministère des armées, - je vous livre son point de vue - considère que les éléments étant accessibles par tout le monde, il ne peut y avoir atteinte à la vie privée ou aux libertés ; il estime en outre que la mise en œuvre du contrôle de la CNCTR est potentiellement lourde, notamment dans un contexte opérationnel, et que le contrôle interne par les corps d'inspection de chacune des armées et l'inspection générale des armées est suffisant. Enfin, le Gouvernement considère que la CNCTR a été créée pour répondre au besoin spécifique de contrôle indépendant de l'usage par les services de renseignement des différentes techniques de renseignement et de respect de leurs champs d'application respectifs, contrôle qui perd de son sens à l'égard d'unités militaires qui ne pratiquent aucune autre technique de renseignement sur le territoire national.

Au demeurant, les missions des armées dans la défense du territoire ne sont pas des missions de renseignement – au sens de surveillance administrative – et n'entrent donc pas dans le domaine du code de la sécurité intérieure. Les activités de renseignement dans ce domaine sont plus à considérer comme des activités d'autoprotection ou d'alerte avancée que des missions de surveillance en vue d'acquérir une connaissance sur un adversaire – ce que fait en revanche la DRM qui est un service de renseignement. Il s'agit pour les armées d'être capables en permanence de détecter une menace hostile à proximité ou dans notre espace aérien ou nos eaux territoriales afin de réagir dans les plus brefs délais.

Saisie pour avis, la CNCTR a émis une délibération le 9 juin 2017 dont nombre de recommandations ont été reprises, mais s'agissant des moyens à sa disposition pour réaliser le contrôle du respect des champs d'application, elle considère qu'elle doit disposer de la faculté d'agir de sa propre initiative sans avoir à solliciter le Premier ministre – ce qui fait l'objet d'un amendement du rapporteur de la commissions des lois - et qu'elle devra veiller au respect du champ particulier d'interventions des militaires des armées, à savoir les besoins de la défense militaire et de l'action de l'État en mer.

Pour ce faire, même si la CNCTR ne l'a pas explicitement demandé dans sa délibération, il me semble qu'elle devrait disposer de la capacité de se faire présenter sur place les capacités d'interception mises en œuvre et, à la seule fin de s'assurer du respect du champ d'application, les renseignements collectés et les transcriptions et extractions réalisées.

Le projet de loi constitue une avancée significative dans la protection de la vie privée et des libertés publiques, puisqu'il étend de manière considérable le périmètre de

contrôle de la CNCTR, et il répond aux objections du Conseil constitutionnel. Je propose donc à la commission un avis favorable à son adoption. Néanmoins, je ne verrais que des avantages à soumettre l'ensemble au contrôle de la CNCTR ce qui constituerait une garantie de son bon fonctionnement et un moyen de se prémunir contre d'éventuelles et même très hypothétiques dérives. Nous moderniserions ainsi notre démocratie ; la confiance placée dans notre armée ne fait pas obstacle à la réalisation d'échantillonnages ponctuels dans certains services pour prévenir tout débordement. D'où les deux amendements que je vous propose.

Le premier amendement ETRD.1, de pure coordination, inscrit dans l'article de l'ordonnance du 17 novembre 1958 consacré à la délégation parlementaire au renseignement, comme nous le faisons régulièrement, le fait qu'elle sera désormais destinataire des recommandations et observations que la CNCTR jugera nécessaire de lui transmettre au titre du contrôle de la mise en œuvre par les services de renseignement des dispositions du nouveau régime hertzien ouvert.

L'amendement proposé à l'article 9 ETRD.3 étend les moyens de la CNCTR concernant le respect du champ d'application de l'article 9 par les militaires des armées. Il consiste à lui donner la possibilité de se faire présenter sur place les capacités d'interception mises en œuvre et pour s'assurer le respect du champ d'application, celle de se faire présenter également les renseignements collectés et les transcriptions et extractions réalisées, comme dans celui déposé par le rapporteur de la commission des lois Michel Mercier à l'alinéa 14 de l'article 8

Avant la loi sur le renseignement de juillet 2015, les services de renseignement agissaient dans un cadre peu régulé. Ils sont dotés d'un cadre légal solide, destiné à éviter que leurs activités soient juridiquement contestées et soumises à la critique. Nous complétons et rendons ce cadre plus efficace encore, sans freiner pour autant le travail des services de renseignement.

M. Christian Cambon, président. – Merci pour cet éclairage précis sur ce texte technique.

M. André Trillard. – Le mieux est parfois l'ennemi du bien. Ce sujet devient d'une complexité effrayante. Des moyens de surveillance sont utilisés par les militaires à des fins opérationnelles de défense du territoire national et de ses approches. Sachons fixer des limites à un contrôle administratif pesant. Les unités militaires, qui agissent pour notre protection contre des menaces militaires, devraient être exclues du dispositif. Je ne suis pas du tout favorable à ce genre d'amendements, qui partent sans doute d'une bonne intention. Faisons confiance à nos officiers plutôt que de soumettre nos militaires à une surveillance bureaucratique.

M. Michel Billout. – Mon groupe n'ayant pas voté la loi de 2015, nous serons peu enclins à voter celle-ci... Nous nous exprimerons plus longuement en séance et, pour l'heure, nous nous abstiendrons sur ces amendements, comme sur le texte qui nous est soumis en commission.

La commission adopte les deux amendements présentés.

Audition de M. Michel Foucher, géographe, ancien ambassadeur et ancien directeur du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie du ministère des Affaires étrangères (CAPS), titulaire de la chaire de géopolitique appliquée au Collège d'études mondiales de Paris, sur « la route de la soie » (sera publiée ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 12 heures.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Mercredi 12 juillet 2017

- Présidence de M. Alain Milon, président -

La réunion est ouverte à 9 h 05.

Situation des finances sociales – Communication

M. Alain Milon, président. – Nous commençons une matinée relativement chargée par une communication de notre rapporteur général sur la situation des finances sociales.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – À l'approche du débat d'orientation des finances publiques du 20 juillet prochain, cette communication a pour objet de faire un point sur la situation des finances sociales alors que les résultats de la gestion 2016 et les perspectives 2017 sont connus, pour le régime général de sécurité sociale, depuis la réunion de la Commission des comptes de la sécurité sociale tenue le 6 juillet.

L'ordre du jour de la commission m'invitant à la brièveté, je renverrai, pour plus de détail, au rapport écrit.

Comme à chaque fois, j'évoquerai deux périmètres différents :

- celui, en comptabilité nationale, des administrations de sécurité sociale (ASSO), qui sert à apprécier le respect de nos engagements européens et qui comprend la sécurité sociale mais aussi les retraites complémentaires, l'assurance-chômage ou encore la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) ;

- celui, en comptabilité générale, de la sécurité sociale, qui recoupe le périmètre du projet de loi de financement que nous examinons chaque automne.

En 2016, les ASSO sont en déficit pour la huitième année consécutive. Le déficit est de 2,9 milliards d'euros, soit 0,1 point de PIB alors que le programme de stabilité 2016 prévoyait l'équilibre, en intégrant notamment les effets, encore assez hypothétiques, d'une nouvelle convention d'assurance-chômage.

Par rapport à 2015, le solde s'améliore de 1,8 milliard dont 500 millions d'euros sont imputables à un résultat de la Cades meilleur qu'anticipé.

Hors Cades et FRR, dont les missions s'inscrivent dans une temporalité différente, qu'il s'agisse d'amortir les déficits passés ou de financer les retraites à venir, le déficit des administrations de sécurité sociale (ASSO) est de 15 milliards d'euros, ce qui permet de mesurer le chemin à parcourir. L'assurance-chômage est en déficit de 4,5 milliards d'euros, les retraites complémentaires de 3,8 milliards d'euros.

Les recettes portent la marque de la poursuite du pacte de responsabilité et progressent moins vite (1,3 %) que la masse salariale (2,4 %).

Au total, les prélèvements obligatoires affectés à la sphère sociale représentent 24 % du PIB en 2016, comme en 2013, c'est-à-dire avant le pacte de responsabilité.

La persistance d'un déficit conduit logiquement à creuser la dette sociale qui atteint 225 milliards d'euros à fin 2016, soit 5 milliards de plus qu'en 2015 et 10,1 % du PIB. La dette de l'assurance-chômage, qui représente près de 30 milliards d'euros à fin 2016, explique cette évolution.

En 2017, après 8 ans de déficits, les ASSO présenteraient un excédent de 0,1 point de PIB. Les recettes progresseraient de 2,7 %, en ligne avec l'évolution de la masse salariale, tandis que la progression des dépenses serait contenue à 1,7 %, sous l'effet du ralentissement des dépenses de vieillesse. Les prélèvements obligatoires seraient de 23,9 % du PIB.

Le déficit prévisionnel des régimes de retraites complémentaires serait de 4,8 milliards d'euros, couvert par un prélèvement sur les réserves du régime, après une amélioration conjoncturelle du solde en 2016 qui n'est pas reconductible.

L'assurance-chômage serait déficitaire de 3,8 milliards d'euros. La nouvelle convention, sur laquelle je reviendrai, ne produit que des effets limités, moins de 100 millions d'euros en 2017.

Quittant la comptabilité nationale et les administrations de sécurité sociale, j'en viens à la situation des régimes obligatoires de base, qui constituent le champ du PLFSS. La commission des comptes de juin ne comporte traditionnellement que peu d'éléments sur les autres régimes obligatoires de base, je me concentrerai donc sur le régime général et le FSV.

Le solde du régime général et du FSV s'établit à - 7,8 milliards d'euros en 2016, soit une amélioration de 3 milliards d'euros par rapport à 2015 mais une détérioration de 0,7 milliard d'euros par rapport à la dernière prévision.

Par rapport à cette prévision, il manque 1 milliard d'euros de recettes, concentré sur les revenus d'activité. De moindres dépenses, sur les prestations de la branche famille et sur les dépenses de gestion administrative, n'ont pas permis de compenser ces moindres recettes.

J'évoquerai rapidement les différentes branches.

La branche maladie présente un déficit de 4,8 milliards d'euros, en amélioration de 973 millions d'euros. Ce solde est plus dégradé que celui annoncé par la LFSS qui était de 4,4 milliards d'euros mais surtout, ainsi que l'a rappelé le président Durrleman lors de son audition sur la certification des comptes du régime général pour 2016, son amélioration est très largement imputable à un produit exceptionnel de CSG dont le rattachement à l'année 2016 est contestable.

Corrigé de ce produit exceptionnel, le solde de l'assurance maladie serait de 5,5 milliards d'euros, une amélioration de 233 millions d'euros par rapport à 2015.

Comme en 2015, l'Ondam est tenu, le dérapage des soins de ville étant compensé par des mesures de régulation sur l'Ondam hospitalier.

Après 12 années de déficit, la branche vieillesse enregistre un excédent de 919 millions d'euros en 2016, inférieur à la prévision de 1,1 milliard d'euros en PLFSS. La

branche bénéficie d'une faible inflation qui limite les revalorisations et des effets cumulés du relèvement progressif de l'âge légal et de l'âge d'annulation de la décote, tandis que le relèvement des taux de cotisations se poursuit.

Grâce à une bonne tenue de ses recettes, le déficit du fonds de solidarité vieillesse se stabilise à un niveau élevé de 3,6 milliards d'euros (0,1 milliard d'euros de moins que la prévision du PLFSS pour 2017).

Le déficit de la branche famille, 1 milliard d'euros, est conforme à la prévision. Il s'améliore de 500 millions d'euros par rapport à 2015.

La branche AT-MP, qui enregistre à la fois un recul de ses charges et de ses produits, consolide son excédent de 0,8 milliard d'euros, supérieur de 0,1 milliard d'euros à la prévision.

Je rappelle qu'un transfert de dette de l'Acoss à la Cades est intervenu en 2016 pour un montant de 23,6 milliards d'euros, saturant l'ensemble des possibilités de transfert prévues par la loi de financement pour 2011. L'Acoss porte donc en trésorerie les déficits du régime général pour 2016 ainsi que ceux de 2015 qui n'ont pu être repris. La situation particulière des taux d'intérêts conduit à un résultat financier positif de 91,7 millions d'euros.

Au sein de la Cades, compte tenu de ce nouveau transfert, 135,8 milliards d'euros restaient à amortir.

A propos de l'année 2017, il est possible de poser le même constat que les années précédentes : le déficit de la sécurité sociale se réduit mais moins que prévu. J'ajouterai : il se réduit beaucoup moins qu'annoncé.

Le solde du régime général et du FSV serait de - 5,5 milliards d'euros en 2017, après 7,8 milliards d'euros en 2016. Cette amélioration du solde, de 2,2 milliards d'euros, est inférieure à celle constatée entre 2015 et 2016 ; elle est inférieure de 1,3 milliards d'euros à l'amélioration prévue par la LFSS pour 2017.

Cet écart est dû à des recettes moins élevées que prévu, qui seraient inférieures de 1,7 milliard d'euros par rapport à la prévision.

L'écart le plus important concerne la branche maladie dont le déficit serait de 4,1 milliards d'euros et non de 2,6 milliards d'euros comme annoncé. Des efforts très importants, que j'ai eu l'occasion de détailler lors de l'examen du PLFSS, avaient pourtant été consentis en recettes au profit de l'assurance maladie : augmentation des droits tabac, transfert de cotisations de la branche AT-MP, concours de la Cnsa et transfert de 874 millions d'euros depuis l'ex section III du FSV pour amorcer le fonds innovation. La commission des comptes souligne que sans ce dernier apport, qualifié de « largement artificiel », le déficit de l'assurance maladie se creuse à 5 milliards d'euros, un résultat moins bon qu'en 2016.

La branche vieillesse consolide son excédent avec un solde de 900 millions d'euros, inférieur au 1,6 milliard attendu. Il semble que les effets à attendre de la restriction du cumul emploi-retraite aient été moindres qu'escompté.

Le solde du FSV se dégrade, quant à lui, à 4 milliards d'euros de déficit. Le solde de l'ensemble vieillesse + FSV, déficitaire de 2,9 milliards d'euros, ne s'améliore pas. Rappelons que le FSV n'a pas connu d'excédent depuis 2008.

La branche famille dont le solde prévisionnel était à l'équilibre, présente un excédent de 500 millions d'euros. Ce résultat serait imputable à une moindre perte de recettes liée à la réduction de la cotisation famille, à un moindre recours à la prestation partagée d'éducation de l'enfant et à une moindre dynamique des prestations extralégales.

La branche AT-MP consolide son excédent à 0,9 milliard d'euros. C'est mieux que prévu en raison d'une baisse des dépenses.

Comme je l'indiquais à propos de 2016, ces résultats sont portés en trésorerie par l'Acoss, pour un montant cumulé de plus de 20 milliards d'euros et pour un résultat financier comparable à celui de 2016, positif de plus de 90 millions d'euros.

La Cades présente à nouveau un montant de dette amortie supérieure à la dette à amortir, qui devrait être de 121 milliards d'euros en fin d'année.

Quelles perspectives après 2017 ?

2018 est une étape difficile dans une trajectoire de retour à l'équilibre qui est, pour ce qui concerne la sécurité sociale, une nouvelle fois différé.

La loi de financement pour 2017 avait prévu un retour à l'équilibre et même un excédent en 2019. Selon cette trajectoire, la branche maladie améliorerait successivement son solde de 2,2 milliards d'euros, puis de 2,4 milliards d'euros. Nous venons de voir que nous ne sommes pas sur cette tendance. J'avais alors souligné que les taux de progression de la masse salariale paraissaient élevés au regard de la chronique de sa progression sur la période récente (3,8 % en 2019 et 4,1 % en 2020).

Ces taux de progression ont été revus, pour 2018, par le programme de stabilité d'avril dernier de 3,6 % à 2,9 %. Or un point de masse salariale équivaut à 2 milliards d'euros. Ce serait donc une moindre recette de 1,4 milliard d'euros.

Il faudra trouver un substitut à des recettes exceptionnelles : transfert depuis le FSV, transfert de la branche AT-MP et de la CNSA ne seront pas forcément reconductibles pour la branche maladie, pas plus que les cinq trimestres de taxe sur les véhicules de société pour la branche famille.

Cette dernière recette exceptionnelle se traduit au demeurant par la perception de trois trimestres seulement en 2018, soit une moindre recette de 150 millions d'euros.

Le paiement d'un acompte de C3S en 2017 se traduira par une perte de recettes de 0,4 milliard d'euros en 2018.

S'y ajoute l'effet du crédit d'impôt de taxe sur les salaires mis en place en LFR 2016, pour un montant de 0,6 milliard d'euros.

Au total, 1,2 milliard d'euros de mesures nouvelles négatives affecteront les recettes de la sécurité sociale en 2018.

En dépenses, l'effet en année pleine de la convention médicale (960 millions d'euros) devrait se faire sentir alors que des négociations ont été conclues (chirurgiens-dentistes pour un montant de 140 millions d'euros) ou sont en cours de négociation (infirmiers, pharmaciens, masseurs kinésithérapeutes).

Le protocole professionnel parcours carrières et rémunérations poursuit sa montée en charge, pour un montant cumulé estimé à 536 millions d'euros en 2018 pour la fonction publique hospitalière.

Les tensions sur l'exercice 2018 ne sont donc pas négligeables. Le Gouvernement devra surtout faire face à la moindre progression de la masse salariale.

Plus largement, l'examen de l'exécution du plan de 50 milliards d'économies, dont 21 milliards pour les administrations sociales, atteste de la difficulté à gager des pertes de recettes par une diminution des dépenses. D'abord retardé dans son rythme d'exécution, avant d'être revu à la baisse de 21 à 20 puis à 18 milliards d'euros, le plan est ré estimé à 12,5 milliards d'euros d'économies sur trois ans par la Cour des comptes.

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour des comptes a analysé les écarts en dépenses publiques en France avec la moyenne de l'Union européenne. L'écart principal, 2,8 points de PIB, est représenté par les retraites. Ajouté aux postes santé, famille, chômage et autres protections sociales, l'écart représente 5,5 points de PIB.

A la suite de la révision des projections démographiques par l'Insee, le Conseil d'orientation des retraites estime désormais que le déficit du régime de base devrait se creuser dès 2018.

C'est dans ce contexte dégradé que nous aurons à débattre dans les mois à venir des conséquences d'une réforme systémique.

Notre commission avait alerté à l'automne dernier sur le fait que les régimes de retraite n'étaient pas « à l'équilibre pour des décennies ».

J'en terminerai avec la question de la dette sociale. La dette de la sécurité sociale n'est pas stabilisée tant que les déficits continuent. Elle est une charge supplémentaire pour l'avenir. Si la dette hospitalière se stabilise autour de 30 milliards d'euros, celle de l'assurance-chômage devrait atteindre 40 milliards d'euros à l'horizon 2020.

Dans ses dernières perspectives financières, l'assurance-chômage estime que la nouvelle convention, conjuguée à une révision des règles d'indemnisation des travailleurs frontaliers devrait permettre, en régime de croisière, une économie équivalente au déficit structurel, évalué à 1,5 milliards d'euros. La question de la dette reste donc entière.

Voici, mes chers collègues, les éléments que je souhaitais souligner ce matin, dans la perspective du débat d'orientation des finances publiques.

Je vous remercie.

M. Yves Daudigny. – Je remercie le rapporteur général pour son rapport et la mesure de ses commentaires. Il y a effectivement une mauvaise surprise avec un écart d'1,3 milliard d'euros par rapport à la prévision. La cause en est bien connue : un effet base défavorable et de moindres recettes. Mais ces résultats ne remettent pas en cause la maîtrise des dépenses. Il faut les replacer dans le contexte : en 2012, le déficit était de 17,5 milliards d'euros ; il serait de 5,5 milliards d'euros en 2017. Il s'agit de résultats encore provisoires mais la branche vieillesse est à l'équilibre, ainsi que la branche famille et, cela devient habituel, la branche AT-MP. Deux problèmes subsistent : le déficit du FSV s'est établi entre

3 et 4 milliards d'euros ces dernières années mais cela tient plus aux recettes qu'aux dépenses, qui sont des dépenses de solidarité. Le déficit de la branche maladie est compris entre 4 et 6 milliards d'euros et on ne parvient pas à l'équilibre malgré les efforts. En termes de coût, la santé mentale vient avant les cancers et les maladies cardio-vasculaires. Les maladies chroniques représentent 65 % de la dépense et touchent 35 % de la population. Il faudra bien atteindre l'équilibre. Des sujets récurrents sont évoqués, comme les arrêts de travail, les transports sanitaires, les innovations dans l'organisation du système de soins. Je voudrais indiquer un chiffre : en 20 ans aux États-Unis, le coût d'une année de vie supplémentaire est passé de 75 000 à 175 000 euros, c'est dire les défis qui nous attendent pour le coût des médicaments.

Il m'a semblé voir réapparaître dans les discussions un sujet qui était dans l'actualité il y a quelques temps, celui de la fusion des PLF et PLFSS. Le ministre de l'action et des comptes publics a annoncé que les recettes seraient étudiées en même temps pour le budget et la sécurité sociale. C'est là un sujet très important. Je pense que nous serons d'accord, nous qui sommes attachés à la spécificité des comptes sociaux, pour maintenir cette distinction nécessaire à la lisibilité de l'action publique.

M. Georges Labazée. – Notre rapporteur fait référence au sujet des retraites. Je représente la commission au Conseil d'orientation des retraites dont les travaux sont actualisés en permanence. Il faut prendre en compte le facteur temps. On ne peut penser pouvoir rapprocher en 5 ans le secteur public et le secteur privé. En Suède, où le processus a été lancé en 1992, il y a 25 ans, il n'est toujours pas abouti. Je voulais rappeler ce point pour éviter les effets d'annonce et nous inviter à prendre en compte les travaux du COR.

Mme Catherine Deroche. – Les résultats confirment ce qu'avait dit le Sénat au moment de l'examen du PLF et du PLFSS quant à l'optimisme des prévisions. Le Sénat avait raison. Les propos de la ministre, très rassurants, sont démentis actuellement. Les comparaisons avec 2012 ne sont pas pertinentes : nous étions au lendemain d'une crise très profonde alors que sur la période récente, il y a eu un alignement des planètes que le gouvernement d'alors n'a pas su mettre à profit. La branche AT-MP, qui est maintenant à l'équilibre, ne doit pas servir de variable d'ajustement par des prélèvements au profit de la branche maladie. Nous devons être très vigilants.

Mme Patricia Schillinger. – Les frontaliers suisses, qui sont régis par des conventions spécifiques, seront-ils concernés par la réforme de l'indemnisation du chômage ?

M. René-Paul Savary. – Une fois le constat fait, quelles sont les propositions que nous pourrions être amenés à faire pour participer à l'évolution des comptes sociaux ? Je rappelle que dans le domaine médico-social, des dépenses d'investissements ont aussi été financées par des fonds qui n'étaient pas pérennes. Parallèlement, pour être positif, il faut rappeler que 6 à 7 milliards d'euros sont générés chaque année par les mutuelles avec des possibilités d'économies par la prise en charge de certains dispositifs et de certaines pathologies. Un deuxième point sur lequel nous pourrions progresser est la recherche sur les troubles cognitifs. Il faudra réfléchir à la responsabilisation des malades et aux procédures d'essais cliniques pour que la recherche avance plus rapidement. Il y a une vraie piste d'économie pour la société et de bien être pour les malades.

Mme Annie David. – Je ne rappellerai pas tous les chiffres qui viennent d'être évoqués. Je voudrais proposer des recettes nouvelles sur les différentes branches. Je rappelle qu'avec les exonérations de cotisations sociales, ce sont près de 30 milliards d'euros qui font

défaut à la protection sociale, même si quelques transferts du budget tentent de les compenser. Sur la branche maladie, je partage les inquiétudes exprimées par Mme Deroche quant aux transferts depuis la branche AT-MP. Sur la branche famille, nous avons dénoncé la prestation partagée d'éducation de l'enfant et l'on voit que le but recherché, qui était de réaliser des économies, a bien été atteint. Toutes ces mesures ont été prises au détriment des allocataires. On peut se réjouir de la baisse des dépenses de la branche AT-MP mais quand on connaît les besoins de compensation, notamment dans le domaine de l'amiante, on sait qu'ils ne sont pas satisfaits. Il faut donc mettre fin aux exonérations de cotisations sociales, qui n'ont aucun effet sur le chômage mais ont un effet délétère sur les comptes sociaux.

M. Jean-Noël Cardoux. – Je partage les propos de Catherine Deroche. Le gouvernement précédent a bénéficié de conditions tout à fait favorables en matière de prix du pétrole ou d'évolution des taux d'intérêts qui n'ont pas été mises à profit. On peut difficilement comparer cette période récente avec celle de la crise de 2008-2012. Sur les propositions, elles sont difficiles dans le contexte actuel. On sait par exemple que le Gouvernement entend mettre fin à la négociation paritaire sur l'assurance-chômage et faire prendre en charge le chômage par l'État avec une augmentation de la CSG. Il n'est pas surprenant que la branche AT-MP soit excédentaire puisque les cotisations sont modulées en fonction du risque dans les entreprises. L'excédent serait ponctionné pour la mise en œuvre du compte pénibilité. Nous sommes donc en plein brouillard. S'agissant des chiffres annoncés pour la sécurité sociale, nous ne sommes pas loin des surprises que nous avons constatées sur les comptes de l'État où 8 milliards d'euros de dépenses ne sont pas financées.

Mme Laurence Cohen. – J'attire votre attention sur le fait que, de gouvernement en gouvernement, ce sont toujours les mêmes recettes qui sont utilisées, chercher à faire des économies, ce qui n'améliore absolument pas le recours aux soins de nos concitoyens, ni même les déficits. Je voudrais au moins avancer une proposition : une Casa Act sur les actionnaires, à l'image de la Casa sur les retraités, pourrait contribuer à financer la prise en charge du vieillissement.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je rappelle que les prélèvements obligatoires sont déjà très élevés dans notre pays, nous sommes à plus de 44 % du PIB, dont 24 % au profit de la protection sociale. Je pense que nous touchons là aux limites, par rapport, notamment, aux autres pays européens. Nous dépensons 5,5 points de PIB de plus que la moyenne européenne en matière sociale. Le principal écart porte, je le rappelle, sur les retraites. On peut peut-être discuter de l'efficacité de ces dépenses.

Je n'ai pas voulu m'engager sur des perspectives mais être assez exhaustif sur les constats pour nourrir la réflexion.

Sur la fusion des débats sur les recettes du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, je rappelle que l'on peut bien sûr débattre mais qu'il ne saurait y avoir de fusion des parties recettes sans modification des lois organiques. Je sais que certains sont partisans de tout mêler et je comprends l'intérêt que cela peut représenter mais je crois que nous devons être vigilants. J'ai fait part de ma disponibilité sur ce sujet au ministre de l'action et des comptes publics.

Les travaux du COR sont toujours très riches et intéressants mais ce qui m'étonne et m'inquiète, c'est une révision si brutale des perspectives. Ce serait intéressant de les rencontrer à ce propos.

Il est vrai que l'habitude a été prise de ponctionner la branche AT-MP. Elle pourrait effectivement servir au financement du compte pénibilité. Nous allons en débattre.

C'est avec la Suisse que le déficit de l'assurance-chômage sur l'indemnisation des frontaliers est le plus important, 650 millions d'euros. L'assurance-chômage attend globalement 480 millions d'euros d'économies d'une révision des règles. Le sujet est traité au niveau européen. Les propositions de la Commission européenne sont une indemnisation des demandeurs d'emploi par le pays dans lequel ils ont cotisé au moins 12 mois. Les règles issues des conventions avec la Suisse découlent des règles européennes. Il est donc probable que les frontaliers suisses seront concernés.

On voit bien que les économies sont à rechercher notamment dans le domaine de l'assurance-maladie pour retrouver le chemin de l'équilibre. Le rapprochement entre les mutuelles et la sécurité sociale est effectivement un sujet de réflexion.

Mme Laurence Cohen. – Et l'égalité salariale entre les hommes et les femmes ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Elle ne se décrète pas. Ce n'est de toute façon pas une seule mesure qui permettra de revenir à l'équilibre des comptes de la sécurité sociale.

Projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social – Table ronde des organisations syndicales

M. Alain Milon, président. – Nous entamons ce matin nos travaux sur le projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social, en recevant les organisations syndicales de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel.

Je remercie de leur présence pour la CFDT, Mme Véronique Descacq, secrétaire générale adjointe, qui est accompagnée de Caroline Le Loup-Werkoff, secrétaire confédérale ; pour la CGT, M. Fabrice Angei, membre de la direction confédérale, accompagné de Mme Anaïs Ferrer, conseillère confédérale ; pour Force ouvrière, M. Didier Porte, secrétaire confédéral ; pour la CFE-CGC, M. Gilles Lecuelle, secrétaire national ; pour la CFTC, M. Bernard Sagez, secrétaire général, accompagné de M. Michel Charbonnier.

Le projet de loi d'habilitation, en cours de discussion à l'Assemblée nationale, touche à un grand nombre de domaines, d'importance inégale.

Nous connaissons l'orientation générale du Gouvernement qui veut imprimer à la législation du travail le renforcement du rôle de la négociation collective en entreprise, la simplification des institutions représentatives du personnel et la sécurisation juridique des règles du licenciement.

Mais si le champ des habilitations est défini de manière relativement précise, leur rédaction laisse encore une grande latitude au Gouvernement pour définir l'ampleur des modifications qu'il apportera avec les futures ordonnances.

Cette situation singulière tient en partie à la concertation qui s'est engagée avec les partenaires sociaux depuis le début du mois de juin et qui se poursuit jusqu'au 21 juillet, alors

que le projet de loi est examiné par l'Assemblée nationale, avant d'ultimes concertations prévues à la fin de l'été.

Nos auditions d'aujourd'hui sont donc d'autant plus importantes que les organisations syndicales vont nous éclairer sur la teneur de leurs échanges avec le Gouvernement sur la préparation de ces ordonnances. Pour sa part, la ministre du travail viendra devant la commission le mardi 18 juillet.

Sur les principaux sujets en débat, je vous propose dans un premier temps d'exposer en une dizaine de minutes chacun les positions de vos organisations. Les questions des membres de la commission permettront ensuite de revenir plus en détail sur les différents aspects du texte.

Mme Véronique Descacq, secrétaire générale adjointe de la CFDT. – Le marché du travail et les institutions représentatives du personnel ont connu de nombreuses réformes ces dernières années. Il nous aurait semblé de meilleure politique de laisser du temps à la mise en œuvre effective de ces réformes. Certaines ne sont d'ailleurs pas encore en œuvre, comme celle sur les prud'hommes. Il aurait fallu également évaluer celles déjà en application.

Pour autant, la CFDT prend acte de la volonté politique d'une nouvelle réforme.

La situation du marché du travail mais aussi l'attitude très attentiste du patronat dans le domaine du fonctionnement des instances représentatives du personnel (IRP) et de la transparence des informations données par la base de données unique nous indiquent que le *statu quo* n'est peut-être l'option la plus souhaitable.

La concertation existe bel et bien. Pour autant, tous les sujets n'ont pas été traités à ce jour et beaucoup d'arbitrages n'ont pas été rendus. Il nous est donc difficile de préciser nos positions sur un certain nombre de sujets. La CFDT restera donc vigilante jusqu'au terme du processus législatif, notamment sur la place de la branche qui doit rester un régulateur de la concurrence économique et sociale et sur la décentralisation de la négociation vers l'entreprise dont la CFDT a soutenu le principe dès 2016. Cette décentralisation est souhaitable quand elle permet de cumuler les droits concrets et effectifs des salariés et l'agilité des entreprises. La médiation sociale s'impose au travers du fait syndical majoritaire, qui est le garant de cet équilibre entre les droits des salariés et l'agilité des entreprises.

Nous avons déjà traité de l'article premier avec le cabinet de la ministre : nous disposons d'un compte rendu précis sur l'articulation entre la branche et l'entreprise. La CFDT est d'accord sur la primauté de l'accord d'entreprise avec le renforcement des domaines d'intervention exclusive de la branche et sur la primauté de l'accord collectif qui représente l'intérêt général de la communauté de travail sur le contrat de travail ; enfin, le contrôle du juge demeure mais ne dénature pas l'intention des parties et l'équilibre de l'accord.

A ce stade, nous restons vigilants sur la déclinaison de ces principes. Dans son compte rendu, la ministre retient à notre demande un septième domaine réservé, celui de la gestion et de la qualité de l'emploi. Les négociateurs de branche pourront réguler le recours à l'ensemble des contrats atypiques (contrats courts, CDD, CDI de chantier) et encourager l'allongement de la durée des contrats pour lutter contre l'abus des contrats courts qui ont tendance à se raccourcir de plus en plus.

S'agissant du 2° de l'article premier, il n'est pas envisageable de désintermédier la négociation d'entreprise. La présence syndicale doit rester le principe afin de préserver l'autonomie des négociateurs vis-à-vis de l'employeur. A propos du b) de ce 2°, la CFDT n'est pas par principe hostile au principe du référendum tel qu'il a été mis en place par la loi travail de 2016, afin de débloquent les situations dans lesquelles il est difficile d'aboutir à un accord majoritaire à 50 %. Nous voulons que ce référendum reste dans le cadre actuel : un accord signé par au moins 30 % des organisations syndicales et n'ouvrir cette faculté qu'aux organisations syndicales signataires, mais pas à l'initiative de l'employeur, sans accord préalable, même minoritaire.

Sur le point c), nous sommes d'accord pour anticiper le passage des accords majoritaires prévus par la loi de 2016 en 2019, dans la mesure où la décentralisation de la négociation s'accélère. En revanche, le projet de loi d'habilitation ouvre la possibilité de changer les règles de calcul de la majorité, ce qui reviendrait à compter les signataires mais aussi ceux qui ne disent mot. Nous y sommes hostiles car il s'agirait d'un recul majeur par rapport à l'évolution de la représentativité et du dialogue social depuis 2008 et aux principes posés par la loi Larcher. Ce serait un contresens total avec l'objectif du projet de loi qui est de transformer en profondeur la démocratie sociale en entreprise. On accorderait en effet une représentativité à ceux qui ne se prononcent pas : la majorité silencieuse permettrait à l'employeur d'imposer ses choix.

En ce qui concerne la fusion des IRP, la concertation n'est pas terminée mais le compte rendu publié hier par la ministre laisse beaucoup de points en suspens. Elle indique en effet que plusieurs arbitrages ne sont toujours pas rendus. Nous aurions voulu que le principe de négociation soit retenu, ce qui n'est pas le cas. Il aurait en effet fallu que les acteurs de l'entreprise puissent choisir la forme de leurs IRP. La ministre a décidé que la fusion systématique des instances s'imposerait. Nous avons réussi néanmoins à préserver les délégués du personnel de cette fusion automatique : il pourrait y avoir une négociation pour les rétablir. Autant la CFDT comprend que les discussions sur la stratégie de l'entreprise puissent ne se tenir que dans une seule instance, autant les délégués du personnel ont un rôle de proximité indispensable pour représenter les salariés. Certes, il faut que les IRP aient plus de pouvoirs, à l'instar de ce qui se passe en Allemagne, mais il faut alors privilégier les accords majoritaires dans les entreprises où le fait syndical existe et avec une extension des prérogatives de cette nouvelle instance : comme en Allemagne, elle aurait un pouvoir de codécision sur des sujets comme la formation professionnelle, que nous préférons appeler stratégie de transformation des compétences des salariés. Nous pourrions aussi inclure la rémunération des dirigeants ou l'utilisation des fonds publics. Avec le CICE, les informations que donnent les entreprises aux représentants du personnel sont dans un grand nombre de cas assez opaques. Si l'on fait le pari de transformer en profondeur le modèle de représentation des salariés en entreprise, il faut instaurer des codécisions, ce qui implique une grande transparence dans la transmission des informations et un recours accru aux expertises sous toutes leurs formes.

Il faut aussi aller plus loin dans la représentation des salariés dans les conseils d'administration en empêchant toute les stratégies de contournement mises en œuvre dans des entreprises ou des groupes d'entreprises. Je pense en particulier aux groupes mutualistes, mais aussi aux entreprises qui transforment leurs statuts de SA en SAS pour échapper à cette obligation. Si l'on fait confiance au dialogue social au plus proche du terrain, on ne peut permettre à certains employeurs d'échapper à leurs obligations : le dialogue social n'est pas une contrainte mais un atout pour la vie des entreprises.

L'article 3 traite notamment du barème des indemnités prud'homales. Une réforme a été votée en 2015 mais commence juste à entrer en vigueur. Faute d'évaluation, il est regrettable d'aller vers un barème impératif qui contrevient à des principes généraux du droit comme celui à la réparation intégrale du préjudice. Si toutefois on s'engageait dans cette direction, il nous paraîtrait nécessaire de réévaluer nos indemnités légales de licenciement qui sont parmi les plus basses d'Europe. Il serait cohérent de le faire pour éviter le recours au judiciaire. Nous voudrions que les indemnités de licenciement puissent être versées dès après la période d'essai aux salariés comptant moins d'un an d'ancienneté, qui n'y ont actuellement pas droit. Pour cela, il faudrait que le projet de loi d'habilitation l'indique.

En 2016, nous étions hostiles à la référence au périmètre national pour apprécier les difficultés de l'entreprise en cas de licenciement économique, car nous craignons des arbitrages défavorables pour les salariés français. En tout état de cause, si l'on se place dans la logique du projet de loi, l'entreprise qui aurait recours au périmètre national devrait démontrer qu'elle n'a pas utilisé d'artifices pour prétendre qu'elle est en difficulté. A ce moment-là, n'autorisons les entreprises à utiliser un périmètre restreint que dans la mesure où elles auraient donné toutes leurs informations à la base de données unique et mis en œuvre de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Ce serait un moindre mal permettant de rétablir par le dialogue social un équilibre entre les représentants et une transparence dans l'information.

M. Fabrice Angei, membre de la direction confédérale de la CGT. – Nous sommes sur un projet de loi d'habilitation : c'est un contenant et les ordonnances présenteront le contenu, d'où la difficulté de la discussion malgré la concertation en cours. De plus, les comptes rendus des discussions ne sont pas exactement conformes à ce qui a été dit. En outre, nous ne disposons pas de texte de départ lors de ces discussions : le ministère du travail ne s'engage pas véritablement sur des mesures précises. Il ne s'agit donc pas de concertations, telles que définies à l'article L. 1 du code du travail introduit par la loi Larcher. Nous demandons donc une rencontre multilatérale plénière sur ce texte, ce qui permettrait à chacun d'avoir une vision collective et de présenter ses arguments et non pas de le faire de façon fractionnée comme aujourd'hui, ce qui permet au Gouvernement d'entretenir un certain flou. Je ne suis pas sûr que la parole avec les uns soit exactement la même avec les autres. Il va être difficile dans le temps très court accordé aux députés et aux sénateurs d'avoir un débat de fond sur le projet de loi d'habilitation. Cette réforme qui déstructure le droit du travail aurait nécessité bien plus que six réunions bilatérales sur les trois blocs et une discussion parlementaire accélérée en plein été.

Ce projet de loi fait la part belle aux exigences du Medef, bien plus qu'à celles des organisations syndicales : il prévoit la précarité pour ceux qui ont un emploi ainsi que pour ceux qui sont en recherche d'emploi et la liberté pour les entreprises : la flexibilité l'emporte sur la sécurité.

Cette réforme part d'un mauvais postulat : ce n'est pas le droit du travail qui explique les 6 millions de demandeurs d'emplois. Les études de l'Insee, de l'OIT, de l'OCDE démontrent qu'il n'y a pas de corrélation entre le niveau de garanties et celui de l'emploi. Une récente enquête de l'Insee menée auprès de 10 000 employeurs montre que leurs préoccupations majeures ont trait à la conjoncture économique et à leurs carnets de commande. Là réside le frein au recrutement. Nous sortons tout juste de la réforme du droit du travail avec la loi El Khomri. Pourquoi voter une nouvelle loi alors que la précédente n'a pas été évaluée ?

Les exemples internationaux démontrent que les accords d'entreprise n'ont pas d'impact sur le développement le dialogue social. En Espagne, une réforme identique s'est traduite par la réduction du nombre d'accords d'entreprise. Il en ira de même avec ce projet de loi.

Nous souhaitons la primauté des accords de branche sur les accords d'entreprise. Ces derniers doivent apporter un plus aux salariés et non pas du dérogatoire régressif. Ce projet de loi d'habilitation affaiblit les accords de branche avec, à terme, la fin des conventions collectives. Sur les six domaines qui relèvent exclusivement de la branche, cinq seraient confirmés. En revanche, *quid* de la pénibilité ? En ce qui concerne la durée et le renouvellement des CDD, le niveau de protection est en baisse.

Nous sommes préoccupés par la primauté des accords d'entreprise sur le contrat de travail : en cas de refus d'application par un salarié d'un accord d'entreprise, son licenciement sera bien plus aisé qu'aujourd'hui. Le ministère du travail nous a fait part de sa volonté de mettre fin, au bénéfice, dans ce cadre, du contrat de sécurisation professionnelle (CSP) pour définir des modalités uniques mais amoindries. L'indemnisation et l'accompagnement en souffriraient. Ces mesures pousseront les salariés à accepter l'accord, même s'il leur est défavorable.

Contrairement à ce que prétend la ministre du travail, le but de cette réforme est d'instaurer un code du travail par entreprise.

Le regroupement des trois instances du personnel ne se ferait pas au détriment de leur mission, d'après le ministère. Nous estimons que ce sera une véritable usine à gaz. Les membres de cette instance unique ne pourront pas examiner tous les sujets, et cela se fera notamment au détriment des compétences du CHSCT. Or, on déplore un mort par jour sur les chantiers. *Quid* de la disparition des délégués du personnel, représentants de proximité ? Ces élus risquent de se professionnaliser et de passer leur temps en réunions, au lieu d'être auprès des salariés. Comment être consulté à la fois sur des sujets économiques, les conditions de travail, les comptes de l'entreprise, assister les salariés lors de leurs entretiens, mener des enquêtes de sécurité et de santé, organiser des activités sociales et culturelles ? Nous aurons au final des super élus, plus proches du patron que des salariés.

Nous déplorons l'impact qu'une telle réforme aurait sur le nombre d'élus et sur les moyens et le temps qui diminueraient de façon drastique, de même que le nombre de salariés qui pourraient s'exprimer librement au sein de l'entreprise parce que protégés.

En devenant une instance unique, cette instance fusionnée serait investie des missions de négociation. Cela porterait une atteinte fondamentale aux organisations syndicales car elles ne pourraient plus choisir librement leurs représentants ni les révoquer, ni décider de signer ou non un accord d'entreprise. Cette réforme fera disparaître à terme la représentation syndicale dans l'entreprise. Dans les entreprises de moins de 50 salariés, la négociation s'effectuerait directement avec un délégué du personnel sans mandatement syndical. Ce n'est pas acceptable.

Avec ce projet de loi d'habilitation, c'est la précarité pour tous et des droits pour personne. Les entreprises pourront fixer leurs propres règles pour les CDD. Les licenciements seront facilités par l'augmentation des seuils des plans de sauvegarde de l'emploi (PSE), qui passeraient à 30 salariés, obérant la possibilité de bénéficier d'indemnités majorées et d'actions de formation.

Les CDI de chantier ou de mission vont se généraliser, alors qu'il n'en avait jamais été question lors de nos discussions avec le ministère. Nous n'acceptons pas non plus la barémisation des indemnités prud'homales ni la réduction des délais de recours pour les salariés licenciés abusivement.

Le contrat de chantier n'a de CDI que le nom car la case chômage est inscrite dès le départ sans même une prime de précarité.

La CGT est favorable à une refonte du droit du travail à condition qu'il soit plus accessible et adapté aux difficultés de notre temps en renforçant les garanties accordées aux salariés et aux travailleurs indépendants. L'évolution du travail impose de penser à de nouveaux périmètres et à de nouvelles protections. Je vous renvoie aux travaux menés dans ce domaine : le GR Pact et un groupe de chercheurs universitaires ont fait des propositions intéressantes. Pourquoi ne les auditionneriez-vous pas ?

M. Didier Porte, secrétaire confédéral de FO. – L'exercice auquel nous nous livrons est assez compliqué, car il s'effectue dans des délais contraints. En outre, la concertation n'est pas terminée et des arbitrages sont encore en cours, tandis que le projet de loi d'habilitation reste vague. Mes propos porteront donc sur les orientations plus que sur des mesures fermes et définitives. Nous espérons que les derniers arbitrages prendront en compte nos propositions.

FO n'est pas demandeur d'une nouvelle réforme du code du travail qui vise à déréglementer, sous prétexte d'emploi et de compétitivité. D'ailleurs, aucune étude ne démontre l'efficacité de la déréglementation en termes d'emplois et d'embauches.

Le droit du travail a vocation à rétablir l'équilibre entre la partie faible – les salariés – et les employeurs. Ces derniers mettent en quatrième position le code du travail pour expliquer leurs réticences à embaucher.

Même si nous considérons que la concertation se déroule dans de bonnes conditions, elle ne préjuge en rien des décisions qui seront prises en dernier ressort. Nous prendrons toutes nos responsabilités si nous considérons que nous avons abouti à un échec. Ce texte intervient après une nouvelle réforme du code du travail sur laquelle aucune évaluation n'a été menée.

Notre organisation a toujours voulu renforcer le rôle des branches : il s'agit du niveau le plus judicieux des négociations pour renforcer la régulation économique et sociale. Les salariés d'un même secteur d'activité sont traités sur la même base et de la même façon, qu'ils soient salariés d'une multinationale ou d'une TPE. Cette égalité de traitement nous est chère. Il s'agit aussi du niveau le plus judicieux pour lutter contre le dumping social. A l'heure actuelle, la branche nous semble préservée et peut-être renforcée. Six thèmes sont verrouillés au niveau de la branche. La question de la pénibilité sera certainement traitée d'une autre façon, mais elle ne doit pas être remise en cause. Mais on ne renforce par la branche en vidant le code du travail. Parmi les six thèmes figurent les *minima* de salaires qui sont inscrits dans des grilles conventionnelles. À côté de ces *minima*, on trouve les rémunérations annexes. Aujourd'hui, ces dernières seraient transférées au niveau des entreprises. Il s'agit d'une rupture d'égalité entre salariés alors que les rémunérations annexes constituent une part importante de la rémunération.

En outre, les TPE pourraient contourner les six thèmes verrouillés au niveau des branches. Nous verrons ce qu'il en sera lorsque le contenu des ordonnances nous sera transmis. Tous les autres thèmes seraient réservés aux accords d'entreprise.

Autre problème : la primauté de l'accord collectif sur le contrat de travail. Nous estimons que les accords collectifs ne doivent pas justifier le licenciement d'un salarié qui refuserait de voir son contrat de travail modifié. Le Gouvernement veut harmoniser les motifs de licenciements. Aujourd'hui cinq types d'accords collectifs bénéficient de cette primauté sur les contrats de travail : les accords de maintien dans l'emploi, les accords de préservation et de développement de l'emploi, les accords de mobilité, les accords loi Aubry... Je ne vois pas comment un syndicat pourrait signer un accord qui aboutirait à des licenciements. Le motif de licenciement doit être motivé. Or, l'harmonisation consisterait à appliquer un licenciement pré-qualifié et *sui generis*, motif tout à fait contestable au niveau de la convention 158 de l'OIT. Nous avons évoqué ce sujet avec le Gouvernement et nous espérons que nous serons entendus.

Nous ne savons toujours pas quelle est la position du Gouvernement sur la présomption de légalité des accords d'entreprise : même un accord d'entreprise doit pouvoir être contesté devant le juge qui doit conserver sa marge d'appréciation. Or, on nous dit que le juge devrait *a priori* accepter ces accords collectifs. La négociation collective n'est pas la loi : attention à l'inconstitutionnalité d'une telle mesure. Laissons la possibilité de contestation individuelle aux salariés.

Les critères d'utilisation des CDD et la généralisation du contrat de chantier ne sont pas acceptables. Nous notons une certaine incohérence entre le fait d'utiliser le CDD au niveau de la branche et la généralisation du CDI de chantier : les salariés seraient transformés en intermittents du travail à perpétuité.

L'article 2 prévoit la fusion des IRP. À l'origine, le ministère nous avait dit que la possibilité de conserver, par accord majoritaire, des instances séparées serait prévue. Aujourd'hui, tel n'est plus le cas et le Conseil d'État s'en est ému. Nous espérons que les ordonnances rétabliront ce dispositif.

La fusion des IRP nous poserait des problèmes de formation de nos militants. Aujourd'hui, ils se sont spécialisés en fonction des instances auxquelles ils appartiennent. Demain, on leur demanderait de tout connaître sur tout. Cette globalisation du dialogue social rayerait toutes les spécificités actuelles. Je crains que cela ne décourage les vocations des salariés qui veulent s'investir. Pour nous, il est indispensable que chaque instance garde ses propres prérogatives et que les questions d'économie et de compétitivité ne prennent pas le pas sur les questions de sécurité et de santé des travailleurs. Le CHSCT doit conserver sa personnalité morale pour ester en justice. Et puis, qui payera les expertises en justice, une fois la réforme adoptée ? Il ne faudrait pas que cela soit un frein à la prévention des risques.

Après la loi Rebsamen, les entreprises de 100 à 149 salariés ont perdu six titulaires, trois suppléants et près de 40 heures de délégation.

En Allemagne, les conseils d'entreprise sont des instances de négociation qui bénéficient d'un droit de veto sur les suppressions d'emplois et d'un pouvoir de codécision. Mais tous ces droits ne seraient pas appliqués en France.

Nous ne pouvons non plus accepter la remise en cause du monopole de négociation des organisations syndicales. Le Gouvernement serait sur le point de mettre en place une instance unique de négociation, qui priverait les organisations syndicales de ce monopole et qui accorderait ce pouvoir aux délégués du personnel non mandatés et non syndiqués. Ce serait une grave atteinte au droit des organisations syndicales : nous sommes dans une logique du tout accord sans organisations syndicales. Or, les interlocuteurs les mieux formés à la négociation sont les négociateurs syndicaux. La mise en place du conseil d'entreprise serait un changement fondamental du dialogue social, puisque trois des quatre instances de représentation sont aujourd'hui élues, la quatrième émanant des organisations syndicales. Cette réforme institutionnaliserait la représentation syndicale dans les rouages de l'entreprise et remettrait en cause l'indépendance syndicale, ADN de FO. En outre, comment intégrer les délégués syndicaux dans ces conseils d'entreprise ? La loi de 2008 impose déjà de désigner les délégués syndicaux parmi les candidats ayant obtenu plus de 10 % aux élections professionnelles. C'est une contrainte que l'OIT souhaite voir levée. Si les délégués syndicaux étaient intégrés à l'instance unique, ils devraient être élus et cela remettrait en cause la liberté de désignation des organisations syndicales.

Il nous a été dit hier que le plafonnement des indemnités visait à la fois les licenciements sans cause réelle et sérieuse et les dommages attribués pour les autres litiges. Nous demandons que les indemnités légales de licenciement – les plus basses d'Europe – soient réévaluées. S'agissant des dommages et intérêts, c'est la hauteur du plafond qui donnera au juge un pouvoir d'appréciation. Il n'est pas choquant qu'un salarié perçoive pour un même motif de licenciement abusif une indemnité trois fois plus élevée qu'un autre : tout dépend de son âge et du lieu de licenciement. Ce n'est pas la même chose de perdre son emploi quand on a 20 ans et qu'on vit à Paris que lorsqu'on a 50 ans et qu'on demeure en Haute-Marne. Le juge doit donc disposer d'une grande liberté d'appréciation. Nous avons fait hier des propositions en partant des exemples belges et allemands. Aujourd'hui, un salarié licencié de façon abusive touche six mois d'indemnités pour deux ans d'ancienneté. Nous souhaiterions que le plancher soit fixé à un mois de salaire par année d'ancienneté. Le plancher pourrait être doublé selon les situations. Nous avons aussi proposé que le juge puisse s'exonérer de ce plafonnement.

Depuis 2013, les délais qui permettent à un salarié de contester son licenciement ont été revus à la baisse. On ne peut aller plus loin : ne tombons pas dans une stratégie d'évitement du juge.

M. Gilles Lecuelle, secrétaire national en charge du dialogue social à la CFE-CGC. – Merci pour votre invitation pour notre rendez-vous annuel pour la réforme du code du travail : comme cela a déjà été dit, nous avons en effet connu des réformes en 2014, 2015, 2016 et maintenant en 2017. Les lois précédentes ont eu un tel impact sur l'emploi qu'il était nécessaire d'y revenir cette année.

Pour la CFE-CGC, nul besoin d'entrer dans le détail de ce projet de loi d'habilitation. Au fur et à mesure des concertations, les lignes bougent de façon sensible et pas toujours dans le bon sens. Voyez ce qu'il en a été pour la fusion des IRP qui sera obligatoire. On veut imposer un nouveau dialogue social à l'entreprise : est-ce ainsi qu'on souhaite la libérer ?

Au départ, nous avons beaucoup d'espoir car nous prônons le dialogue social au sein de l'entreprise, afin de travailler mieux en son sein, ce qui signifie travailler tous ensemble. L'entreprise est un bien commun qui appartient à ses salariés autant qu'à ses

dirigeants et à ses actionnaires. Il est donc nécessaire de revoir la gestion de l'entreprise entre ces différents acteurs de façon plus égalitaire. Hélas, dans les grands groupes, l'actionnaire a pris un poids très important et il pèse sur les décisions : tous les grands groupes ont supprimé des emplois en partie compensés par les TPE, les PME et les ETI. Cette loi semble taillée pour les grands groupes et va pénaliser les petites entreprises qui créent des emplois. Mme la ministre prône la primauté des accords d'entreprise, ce qui ressemble fort à une inversion de la hiérarchie des normes. Ce projet de loi est bien plus dangereux que celui de Mme El Khomri qui ne donnait aux entreprises que la possibilité de peser sur le temps de travail, les durées de pause, les heures supplémentaires et leur taux de majoration... Tout le reste restait du domaine de la branche qui continuait à négocier l'ordre public conventionnel. Demain, les branches ne disposeront plus que de six thèmes leur étant réservés tandis que les autres thèmes seront du ressort de l'accord d'entreprise.

Nous risquons de voir se créer une zone de dumping économique et social, contraire à l'objectif du texte initial, qui prévoyait que la branche renforcerait la cohérence d'ensemble. Renvoyer la rémunération à l'entreprise, c'est accroître le dumping. Rappelez-vous ce qui s'est passé dans l'industrie automobile il y a quelques années avec des donneurs d'ordre qui ont imposé des baisses de prix de 20 % à leurs sous-traitants, sous peine de voir les commandes passer à la Hongrie ou à la Roumanie. Demain, les donneurs d'ordre diront à leurs sous-traitants qu'ils peuvent baisser leurs coûts puisqu'ils disposeront de divers moyens pour réduire les salaires. Les petites structures risquent de pâtir de cette situation.

La multiplication de codes du travail au niveau des entreprises freinera la mobilité : si toutes les entreprises ont leur vision du droit social, le personnel d'encadrement aura du mal à s'y retrouver. D'ailleurs, les grands groupes qui disposent de plusieurs établissements dans notre pays ont tous concentré la négociation au niveau le plus haut de l'entreprise afin de favoriser la mobilité de leurs salariés d'un établissement à l'autre.

Nous partageons l'inquiétude de la précarisation de certains contrats. En outre, comment un demandeur d'emploi parviendra-t-il à s'y retrouver face à des contrats de travail différents en fonction des entreprises auxquelles il s'adressera ? C'est sans doute ce qu'on appelle simplifier le code du travail.

L'état des lieux établi par le Gouvernement n'est pas toujours partagé. Ainsi, on nous dit que la France serait un mauvais élève au niveau du contentieux du droit du travail. Or une étude de 2014 démontre que sur 23 pays européens, la France a un taux de recours à une juridiction du travail de 7,8 % alors que la moyenne européenne est de 10,6 %. J'entends dire aussi que les entreprises sont victimes du système prud'homal. Mais qui est la véritable victime ? C'est quand même le salarié qui a perdu son emploi de façon abusive. Aurait-on le droit de licencier de façon abusive et donc de violer la loi en sachant qu'un barème s'appliquera ? Pourquoi ne pas en faire de même pour le code de la route ou le code du commerce ? Sur Légifrance, 73 codes sont recensés. Or, seul le code du travail semble poser problème.

La CFE-CGC croit beaucoup à l'entreprise et au dialogue social comme facteur de compétitivité. Pour nous, il est important qu'une autre vision de l'entreprise soit défendue pour mieux prendre en compte le moyen et le long terme. L'économie et le social sont les deux faces d'une même pièce. Le renforcement du rôle de l'administrateur salarié ne compensera pas les divers reculs que nous constatons que ce projet de loi d'habilitation. Nous n'avons pas le sentiment que nous ayons une quelconque influence sur les quelques personnes qui tiennent le stylo et qui nous présenteront le projet durant la deuxième quinzaine d'août.

M. Bernard Sagez, secrétaire général de la CFTC. – Nous prenons acte de la volonté du Gouvernement de modifier le code du travail. Des constats et des motivations similaires avaient déjà guidé nos orientations : je vous renvoie à notre publication : « Dans un monde en bouleversement, construisons un nouveau contrat social ».

La mondialisation, les transitions démographiques, numériques et écologiques bousculent nos certitudes et nous poussent à repenser notre rapport au travail et à adapter son organisation. Ainsi, nous militons depuis longtemps pour que les droits des travailleurs soient attachés à la personne, en cherchant des solutions adaptées à des parcours devenus souvent protéiformes, en œuvrant pour une formation continue tout au long de la vie professionnelle. La CFTC place toujours l'humain au cœur de son action tout en s'adaptant aux évolutions du monde.

Nous ne sommes que concertés sur les trois articles du projet de loi d'habilitation : il n'y a pas de négociation en cours. Nous n'étions d'ailleurs pas demandeurs d'une nouvelle loi travail.

L'article 1^{er} touche à l'articulation des normes entre accords de branche, accords d'entreprise et contrat de travail. Pour mener à bien ces évolutions, nous militons en faveur du rôle régulateur de la branche, comme nous l'avons fait l'année dernière. Six domaines semblent réservés : la branche pourra continuer à jouer son rôle de protecteur pour les droits des salariés et de régulateur de la concurrence. La branche pourrait conserver, à nos yeux, d'autres thématiques comme la responsabilité sociale des entreprises (RSE), afin d'adapter une approche globale de la protection des travailleurs et d'affirmer le rôle central des entreprises vis-à-vis de la société. Les dimensions environnementales et de gouvernance doivent être prises en compte, tant elles ont des conséquences sur la sphère sociale. Outre les avancées réelles pour les travailleurs, la création d'un septième domaine réservé serait bénéfique pour les entreprises, notamment les TPE et les PME ; la signature d'un accord RSE négocié au niveau de la branche permettrait d'aller plus loin et de limiter le dumping social et sociétal.

Les branches doivent aujourd'hui définir leur ordre public conventionnel. La CFTC a soutenu ce rôle moteur de la branche dans la détermination de ces normes qui deviendraient impératives. Nous défendons le maintien effectif de la notion d'ordre conventionnel de branche qui n'apparaît pas vraiment dans la loi d'habilitation.

Nous ne sommes pas opposés à des accords d'entreprise, à condition qu'ils soient renvoyés à des accords de branche ou, à défaut, à la loi. Le supplétif ne doit pas permettre à l'employeur de déroger à la branche ni au code du travail de façon unilatérale, sinon le dialogue social n'aura plus aucun sens dans l'entreprise.

Toutes les nouvelles latitudes apportées aux entreprises devront se faire dans le cadre d'un accord majoritaire conclu au niveau de l'entreprise. Si cette dernière ne signe pas d'accord, la branche doit rester la norme.

D'après le Gouvernement, les différentes instances ne favoriseraient ni le dialogue social, ni la capacité d'influence des représentants des salariés, d'où la fusion des IRP prévue à l'article 2. Il prévoit même d'intégrer la négociation aux compétences de cette nouvelle instance. Or, les institutions représentatives du personnel ont chacune leur histoire, leur spécificité et elles ont fait preuve de leur utilité, du moins dans les entreprises d'une certaine taille. Les supprimer au profit d'une seule instance n'est pas une question facile à traiter. De

même, il faudrait s'interroger sur le fonctionnement de la délégation unique du personnel (DUP) : aujourd'hui, aucune étude ne montre qu'elle fonctionnerait mieux que le triptyque délégué du personnel, comité d'entreprise et CHSCT. Si la multiplication des structures est susceptible de constituer un frein à un dialogue social de qualité, nous alertons sur la confusion que pourrait entraîner cette fusion pour des représentants du personnel qui seraient devenus multi-casquette non spécialistes des conditions de travail.

La CFTC n'est pas opposée par principe au regroupement des IRP mais elle ne pourrait accepter que ce regroupement conduise à un appauvrissement des prérogatives et des moyens, ce qui serait contradictoire avec l'objectif de la réforme, à savoir un dialogue social efficace parce que renforcé, et une représentation adéquate de la collectivité du travail.

Le document de synthèse qui nous a été remis hier soir sur le deuxième bloc ne répond pas entièrement à cette condition, notamment sur les expertises et leur co-financement.

Nous demandons que soit préservée la possibilité de garder les instances actuelles grâce à un accord collectif avec les attributions et les moyens accordés par la législation actuelle. À ce titre, nous regrettons le caractère irréversible de la fusion des IRP prôné par le ministère du travail. Le Conseil d'État a récemment fait la même observation au Gouvernement et la note d'hier ouvrirait une légère brèche. Encore faut-il qu'elle se retrouve dans le projet de loi, ce qui n'est pas le cas pour l'instant.

Nous demandons que dans tous les cas de figure, seules les organisations syndicales représentatives puissent se présenter au premier tour des élections, surtout dans l'hypothèse où l'instance unique de représentation du personnel intégrerait la négociation des conventions. Nous ne pourrions accepter que cette réforme conduise à l'exclusion de la négociation le délégué syndical, acteur historique de la négociation. Le texte d'hier lance des hypothèses selon les tailles des établissements et des entreprises. Nous estimons utile de maintenir le mandatement, sous une forme ou sous une autre, même si le Gouvernement n'y est pas favorable. Si l'on se dirige vers une codécision dans ce conseil d'entreprise ou d'établissement, il est nécessaire d'augmenter le champ de l'avis conforme par rapport à l'avis simple. La fusion des IRP devrait alors s'accompagner d'un élargissement des domaines de consultation nécessitant l'avis conforme du conseil d'entreprise.

Nous serons reçus demain pour parler du troisième bloc : nous ne pouvons donc arrêter une position tranchée. Concernant les dommages et intérêts alloués par le juge en cas de licenciement sans cause réelle et sérieuse, nous ne sommes pas opposés au principe d'un référentiel obligatoire établi en fonction de l'ancienneté, mais nous arrêterons notre position lorsque nous connaîtrons les planchers et les plafonds. Nous veillerons aussi à ce qu'une part réelle d'appréciation soit laissée aux juges pour les cas de particulière gravité. Comment imaginer que l'on indemnise les salariés injustement licenciés en-deçà de la réalité du préjudice subi ?

Sur l'appréciation des difficultés économiques, la CFTC estime que le groupe multinational doit rester solidaire de ses entreprises françaises qui traversent des difficultés économiques. Le périmètre d'appréciation doit aller au-delà du territoire national.

L'article 5 touche à la lutte contre la pénibilité : le compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) constitue l'une des innovations sociales majeures de ces dernières années. Nous ne pourrions pas accepter que les modifications des règles de prise en compte des pénibilités au travail conduisent à un affaiblissement de la loi du 20 janvier 2014

garantissant l'avenir et la justice du système de retraites. La santé au travail est un enjeu crucial pour lequel nous ne devons pas ménager nos efforts. La CFTC a toujours affirmé la primauté absolue de la prévention sur la réparation. Un système de reconnaissance de la pénibilité doit trouver à s'appliquer. Le mécanisme du C3P, bien que complexe, organise cette reconnaissance et permet l'acquisition par le salarié de points qui lui permettront de financer tout ou partie d'une action de formation, la réduction de son temps de travail ou la majoration de trimestres. Un courrier du Premier ministre confirme que le Gouvernement a choisi de modifier le C3P tout en reconnaissant la nécessité de maintenir la première partie du dispositif. Il propose de créer le compte professionnel de prévention, qui remplacerait le C3P. Reste à voir si ce nouveau compte répondrait aux pénibilités subies pour certaines catégories de travailleurs.

J'en viens à l'alinéa 4 de l'article 4 qui traite des fonds paritaires. La transparence des comptes, des financements publics et paritaires a été mise en place il y a peu : la GFPN fonctionne depuis trois ans. Elle donne satisfaction en matière de transparence d'utilisation des fonds paritaires, de répartition équitable entre les organisations bénéficiaires et de contrôle puisqu'un rapport annuel est remis aux parlementaires. Il n'y a donc pas lieu de remettre en cause ce dispositif même s'il est possible de l'améliorer encore. Sans doute faut-il lui ajouter d'autres financements du paritarisme qui sont éparés. Ce n'est pas avec une nouvelle réforme que l'on règlera la situation.

M. Alain Milon, président. – Je ne sais plus très bien dans quelle République nous sommes. Celle dans laquelle j'ai été élevé prévoyait un temps pour la démocratie sociale pendant lequel le Gouvernement discutait avec les organisations syndicales et patronales et un temps pour la démocratie politique durant lequel le Parlement débattait. Je me demande si la loi Larcher est toujours respectée et je poserai la question à Mme la ministre.

Quelle sont vos positions par rapport à la limitation du cumul des mandats, par rapport au chèque syndical qui n'a pas remporté un franc succès et par rapport au périmètre d'appréciation des difficultés économiques dans le cadre d'un licenciement économique ?

Mme Nicole Bricq. – Le Sénat n'ayant pas le 49-3, un travail de fond a déjà pu être mené en commission et en séance publique l'année dernière, lors de la loi El Khomri, sur les différents sujets abordés par ce projet de loi. Il faut apprécier cette réforme du droit du travail dans sa globalité, alors qu'est annoncée la réforme de la formation professionnelle et de l'assurance chômage.

Avez-vous un avis sur la durée de l'habilitation ?

La loi El Khomri prévoyait la réduction du nombre de branches : où en sommes-nous ?

Par rapport à la loi Macron de 2015 qui réformait les prud'hommes, le nombre des recours contentieux a baissé. Est-ce le fait de cette réforme ?

M. Michel Forissier. – Rapporteur de la loi travail, je connais bien les représentants des organisations syndicales. Les ordonnances sont des procédures tout à fait démocratiques, mais le projet de loi n'ouvre-t-il pas un champ trop large ? Comme le veut la loi Larcher, des négociations doivent précéder toute modification du code du travail. La précipitation du Gouvernement ne risque-t-il pas de détériorer le climat social ? D'après vous, quels sont les sujets qui devraient relever de la loi et non des ordonnances ?

M. Philippe Mouiller. – Comment estimer la situation économique des entreprises en cas de licenciements économiques ?

La fusion des IRP ne doit-elle pas tenir compte de la taille des entreprises ? Cette fusion serait sans doute efficace dans les petites entreprises afin d'éviter des réunions redondantes.

Le projet de loi prévoit-il vraiment de supprimer le contrat de sécurisation professionnelle ?

M. Dominique Watrin. – Les ordonnances s'apparentent à un blanc-seing au Gouvernement : notre groupe y a toujours été défavorable, surtout sur des sujets d'une telle complexité et qui ont de telles conséquences sur le quotidien des salariés. On nous demande de légiférer alors que nous en connaissons encore moins que les syndicats : vous avez évoqué des comptes rendus partiels du Gouvernement. Pourquoi les parlementaires n'en sont-ils pas destinataires ?

Les représentants de CFE-CGC et de FO ont été assez critiques sur le projet de loi : ils ont regretté l'absence de véritables discussions et le risque de dumping social et salarial. Ma question est simple. Si vous n'êtes pas entendus en septembre, descendrez-vous dans la rue ?

M. Jean-Marie Morisset. – L'exercice est difficile dans un temps contraint et sur le fondement d'un texte flou qui varie en fonction des réunions.

Avant la discussion de ce texte, avez-vous disposé d'éléments pour apprécier la mise en œuvre de la loi El Khomri ?

Les TPE représentent 99 % des entreprises et 55 % de l'emploi : est-il toujours d'actualité d'exiger un mandatement au sein des TPE lorsqu'il s'agit des conditions de travail ?

Vous nous avez parlé de la fusion des IRP, mais pas des seuils. Quelle est votre position ?

Mme Françoise Gatel. – Les partenaires sociaux jouent un rôle majeur dans la vie économique et je regrette qu'en France, leur poids soit aussi faible. Pour quelles raisons les salariés français ont-ils si peu d'engouement pour leurs syndicats ?

Les mutations de notre société touchent la vie économique : les parcours professionnels sont pour le moins variés et une même personne peut être salariée, puis au chômage, puis indépendante. Beaucoup de jeunes refusent les CDI classiques car ils ont un autre rapport au travail et une autre culture. Il faut à la fois sécuriser les salariés mais aussi leur permettre de s'adapter.

En quoi la fusion des IRP dans des entreprises de petite ou de moyenne taille serait contreproductive ?

Pourquoi craignez-vous les accords d'entreprise ? Croyez-vous que des entreprises vont signer des accords pour contrer les branches ? Enfin, les entreprises sont en concurrence pour les recrutements : elles ne vont donc pas se lancer dans du dumping social.

M. Jean-Marc Gabouty. – La loi d’habilitation définit le contenant alors qu’on se projette dans le contenu, parfois supposé. Nous sommes dans l’habilitation alors que vous négociez le contenu des ordonnances qui seront arrêtées par le Gouvernement en septembre. Nous y reviendrons lorsqu’il nous faudra les ratifier. Cette loi est d’ailleurs une prolongation de la loi El Khomri.

Le champ de cette loi d’habilitation est-il pertinent ? Souhaiteriez-vous le réduire ou l’élargir ? Vos positions semblent défensives : pourquoi ne pas parler de la répartition entre la rémunération du travail et du capital ?

M. Alain Milon, président. – Je précise qu’une fois publiées, les ordonnances seront applicables même si elles ne sont pas ratifiées.

M. Daniel Chasseing. – La précarité, c’est le chômage : six millions de chômeurs dans notre pays ! Certains secteurs comptent jusqu’à 80 % de CDD. Le droit du travail ne semble pas la préoccupation prioritaire des employeurs mais il demeure très important pour le recours des PME au CDI. Or, il a surtout été rédigé pour les grandes entreprises. Ne faut-il pas l’adapter ?

En quoi la fusion des IRP serait-elle problématique ?

Avec les ordonnances, les accords de branche seront renforcés, d’après la ministre. Ne faut-il pas pouvoir les adapter aux entreprises, tout en sécurisant la situation des salariés ? S’il n’y a pas de syndicats dans l’entreprise, pourquoi ne pas avoir recours au référendum dans les TPE et les PME qui regroupent 60 % des salariés ?

Enfin, les difficultés juridiques pour licencier ne sont-elles pas un frein à l’embauche dans les TPE ?

Mme Catherine Deroche. – L’article 1^{er} permet le recours au référendum d’entreprise. À quelles conditions y seriez-vous favorables, notamment si c’est l’employeur qui décide d’y recourir ?

Mme Laurence Cohen. – Pour nous, les ordonnances sont de même nature que le 49-3 ; ce n’est donc pas une procédure démocratique.

Sensible aux arguments du Medef, le Gouvernement veut remplacer le compte pénibilité par un pseudo-compte prévention. N’est-ce pas inquiétant ?

Les CDI de chantier qui vont se multiplier inscrivent le licenciement dans le contrat. N’est-ce pas très grave ?

Mme Isabelle Debré. – Je suis étonnée que vous ne parliez ni de la participation, ni de l’intéressement alors que beaucoup de salariés les réclament, qu’ils appartiennent à des grandes ou à des petites entreprises.

Mme Véronique Descacq. – Le temps de la concertation a été allongé à notre demande : nous avons obtenu quelques semaines supplémentaires en septembre pour la terminer. Comment faire vite, du fait du mandat politique, tout en laissant du temps à la concertation ? C’est complexe, mais la profondeur et la loyauté de la concertation nous importent plus que sa durée.

Sur l'article 1^{er}, nous estimons avoir été entendus, d'autant qu'un septième domaine a été ajouté. Sur le deuxième bloc, le Gouvernement laisse toutes les portes ouvertes : nous ne savons encore guère où nous allons. Sur le troisième bloc, nous verrons.

L'article L. 1 du code du travail, issu de la loi Larcher, a en tout état de cause été respecté.

La question de l'épargne salariale n'est pas abordée dans cette réforme, ce qui ne veut pas dire que nous n'en parlons jamais, bien au contraire. Nous souhaitons étendre le champ de l'intéressement et de la participation aux PME. Nous voulons aussi généraliser l'accès à l'épargne temps et inscrire ce droit nouveau dans le compte personnel d'activité (CPA). Le découpage entre la flexibilité avec les ordonnances et la sécurité avec les futurs textes sur la formation et l'assurance chômage ne nous semble pas des plus pertinents. La question des nouveaux droits attachés à la personne pour sécuriser les parcours professionnels nous semble très importante.

Quelques mots sur les syndicats en France et le peu d'adhérents. Dans certains pays, il faut adhérer pour avoir droit à l'assurance chômage. En Allemagne, les organisations syndicales ont très tôt géré les caisses d'allocations familiales et l'assurance maladie et ils ont pris l'habitude du dialogue social pour obtenir des droits nouveaux. Notre syndicalisme s'est beaucoup structuré autour de la contestation. La CFDT estime que c'est par la négociation que l'on obtient de nouveaux droits. N'oublions pas que nous sommes désormais la première organisation syndicale en France. Une évolution est donc en cours.

En fonction de la taille, de l'activité, de l'organisation, de l'histoire des entreprises, les avis divergent sur la fusion des IRP. Laissons donc les acteurs sur le terrain s'organiser. N'imposons pas une règle uniforme pour tous : ce serait un contresens. Préservons les attributions, les moyens, les recours à l'expertise. Enfin, une commission spécifique à l'intérieur de cette nouvelle instance permettra aux salariés de se spécialiser.

En cas de licenciement, les instances représentatives du personnel doivent s'assurer qu'il n'y a pas de manœuvre de l'entreprise : exigeons donc une base de données économique et sociale qui comprenne des éléments prospectifs et un accord de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans les trois précédentes années.

Il a été proposé, au cours des concertations, d'harmoniser les effets des différents types d'accords lorsqu'ils prévalent sur le contrat individuel. Dans l'un de ces types d'accord, était prévu non pas le contrat de sécurisation professionnelle, mais une forme d'accompagnement semblable au CSP. C'est cette forme d'accompagnement spécifique qui viendrait à disparaître dans le cadre de l'harmonisation. Mais les salariés qui refuseraient une modification de leur contrat de travail bénéficieraient d'une indemnisation et, bien sûr, de l'assurance chômage.

M. Fabrice Angei. – Nous maintenons que la procédure de concertation prévue par le code du travail n'est pas respectée, puisque la discussion se poursuit alors que le projet de loi d'habilitation est en cours d'examen au Parlement. Nous assistons à un bouleversement profond de notre modèle social, sans compter les réformes à venir sur la formation professionnelle, les retraites, le financement de la protection sociale.

Le chèque syndical est une mauvaise réponse à la faiblesse syndicale en France. N'oublions pas la discrimination et la répression syndicale : la peur de se syndiquer est une

réalité. En outre, il faudrait réintégrer les expériences syndicales dans la carrière professionnelle. La question du cumul des mandats dans la vie syndicale ne se pose pas car 90 % des représentants syndicaux travaillent dans des PME. Limiter le cumul des mandats reviendrait à limiter la représentation syndicale dans les TPE et les PME.

Une sous-commission restructuration des branches travaille, au sein de la commission nationale de la négociation collective (CNNC), à la fusion des branches. L'éclatement actuel n'est pas du fait syndical mais bien de la volonté patronale : voyez le cas des conventions territoriales de la métallurgie. Laissons la sous-commission travailler à ces restructurations des branches.

La CGT a proposé une réforme du droit du travail pour lutter contre la précarité : ainsi, il conviendrait de proposer au salarié en fin de CDD un emploi en CDI.

Les entreprises disposent d'ores et déjà de multiples dispositifs pour s'exonérer de la peur du licenciement. Nul besoin donc de renforcer les dispositifs en la matière.

Enfin, près de 36 000 accords sont signés annuellement dans les entreprises et la CGT en signe plus de 80 %. Pourquoi rajouter à ce dialogue social de proximité la primauté de l'accord d'entreprise sur les conventions collectives et l'accord de branches ? Pour nous, cette loi ne renforce pas les branches.

M. Didier Porte. – Demander à nos élus encore plus de connaissances et de polyvalences se ferait au détriment de leurs spécialisations respectives, d'autant que les moyens vont diminuer. La délégation unique du personnel remet en cause le nombre d'élus et les heures de délégation.

L'objectif du chèque syndical est de promouvoir la syndicalisation. Pour des raisons d'indépendance syndicale, nous estimons quant à nous que ce n'est pas au patron de payer la cotisation syndicale.

Un grand groupe peut vouloir condamner une entreprise française : il faut donc privilégier un examen global de la situation économique du groupe. Nous sommes donc favorables au maintien de la jurisprudence actuelle qui devrait devenir force de loi.

La durée d'habilitation n'est me semble-t-il pas encore fixée. D'autre part, même si la loi de ratification n'est pas votée, les dispositifs des ordonnances auront valeur de décrets et seront donc applicables. Si le contenu des ordonnances ne nous satisfait pas, nous préférerions qu'il n'y ait pas de ratification.

Le chantier de la fusion des branches va s'accélérer : il est prévu que fin 2018 il ne reste plus que 200 branches. Il ne faudrait pas que cette fusion se traduise par un moins-disant social.

La baisse des recours aux prud'hommes est constatée depuis plusieurs années : la réforme Dati a supprimé 62 conseils des prud'hommes. Nous avons demandé d'en rouvrir quelques-uns. Des instances foraines avaient été mises en place, notamment pour les conciliations. Certains salariés ne saisissent pas la juridiction prud'homale, sachant que les temps de déplacements sont longs et les reports fréquents. Enfin, la saisine reste compliquée, d'où la baisse des recours.

Le Premier ministre nous a envoyé une lettre faisant part de sa volonté de réformer le code du travail. Les organisations syndicales lui ont répondu qu'elles n'étaient pas favorables à une négociation. Une concertation a débuté : pour nous, la procédure L. 1 est respectée, même si le recours aux ordonnances n'est pas une méthode des plus démocratiques.

L'État français devrait se mettre en conformité avec le droit européen sur la question des seuils, la prise en compte des apprentis et des contrats aidés. S'il n'y a pas de présence syndicale dans les entreprises de moins de 50 salariés, c'est parce qu'il n'est pas possible de désigner des délégués syndicaux. En Allemagne, le seuil est fixé à cinq salariés pour les conseils d'entreprise et une négociation a lieu pour l'abaisser à trois salariés.

M. Gilles Lecuelle. – Demandons-nous dans quelle mesure les propositions de ce projet de loi d'habilitation sont de nature à créer de l'emploi et à renforcer le dialogue social dans l'entreprise.

La CFE-CGC n'est pas opposée à une mutation du dialogue social mais elle considère que l'entreprise n'est pas mature pour aborder le choc de ce projet de loi. Depuis les lois Auroux, le dialogue social a connu des mutations substantielles, mais il faut laisser le temps aux dernières lois de faire leur preuve. Or, le temps donné pour absorber ces nouvelles modifications est bien trop court : le code du travail fait plus de 3 000 pages ; serait-on capable en quelques semaines de tout remettre à plat ? C'est irréaliste. Vous m'auditionnez alors que j'ai deux concertations à venir sur le troisième bloc : c'est surréaliste.

Les acteurs doivent être légitimes, formés. Au niveau de la branche, c'est chose faite. Il faut donc renforcer les branches et les inciter à être actives.

La loi Rebsamen a réglé la question de la fusion des IRP dans les TPE et les PME, mais très peu d'entreprises s'y sont livrées. Ce projet de loi ne fait que rendre cette fusion obligatoire pour toutes les entreprises. Les DRH des grands groupes sont pourtant opposés à la fusion des instances : ils ne veulent pas de représentants des salariés hors-sol. Avec des élus de terrain, il est plus facile de capter les signaux faibles et de régler les problèmes avant qu'ils ne soient trop importants.

M. Bernard Sagez. – Notre organisation n'est pas sur une position défensive. Nous discutons avec le ministère du travail, même si nous ne sommes pas entendus sur tous les sujets. Nous estimons que les droits doivent être attachés à la personne. Au cours de sa vie professionnelle, une personne va connaître différentes activités. La fusion des IRP dans les petites entreprises ne nous pose pas de problème, dès lors que la négociation se déroule sur le terrain. Pour nous, les branches ont un rôle de régulateur et de garde-fou indispensable.

M. Alain Milon, président. – Merci à vous toutes et tous pour vos interventions.

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 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social – Table ronde des organisations patronales

M. Alain Milon, président. – Nous recevons maintenant les représentants des organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel.

Je remercie de leur présence :

- pour le Medef : M. Alexandre Saubot, vice-président en charge du pôle social, accompagné de M. Adrien Teurkia, directeur des relations sociales et Mme Ophélie Dujarric, directrice des affaires publiques ;

- pour la CPME : M. Jean-Michel Pottier, vice-président en charge des affaires sociales et de la formation, accompagné de M. Jean-Eudes du Mesnil, secrétaire général, Mme Sandrine Bourgogne, secrétaire générale adjointe et Mme Sabrina Benmouhoub, chargée de mission ;

- pour l'Union professionnelle artisanale : M. Alain Griset, président, accompagné de M. Pierre Burban, secrétaire général et Mme Thérèse Note.

Comme nous venons de le faire avec les organisations syndicales, il nous paraît important de recueillir votre avis sur les objectifs de ce projet de loi d'habilitation et les principaux domaines dans lesquels il ouvre la voie à une évolution de la législation du travail. Mais nous attendons également un éclairage sur les propositions plus précises formulées par le Gouvernement dans le cadre de la concertation en cours.

M. Alexandre Saubot, vice-président du Medef, en charge du pôle social. – Le monde patronal est très attaché au dialogue social et nous formulons deux souhaits principaux sur ces ordonnances : qu'elles traitent d'un maximum de sujets dans leur diversité, au plus proche du terrain, pour répondre aux objectifs de développement des entreprises, ainsi qu'aux inquiétudes des salariés et de nos concitoyens; qu'elles rendent effectivement le dialogue social accessible à toutes les entreprises, quelle que soient leur taille et leur situation. C'est pourquoi nous sommes attachés à ce que la loi d'habilitation soit précise, mais également suffisamment ouverte dans son champ, pour ne pas empêcher des réformes sur lesquelles nous serions d'accord. Il faut aussi que tous les sujets puissent être traités ensemble, car l'entreprise forme une collectivité non divisible – elle doit pouvoir négocier sur tous les curseurs, l'emploi, l'investissement, l'organisation du travail, la formation, à partir de sa situation particulière.

Le dialogue social doit être reconnu dans toutes les entreprises. Aujourd'hui, 95 % des entreprises représentant 55 % des salariés n'ont pas de présence syndicale, notre idée n'est pas du tout de contourner les organisations syndicales, mais de s'assurer que toutes les entreprises puissent se saisir de cette liberté de négocier – nous sommes ouverts à toutes les propositions sur le droit à la négociation, toutes les idées sont sur la table.

Enfin, s'agissant de la troisième thématique, à savoir la sécurisation des ruptures, il faut rappeler que la préoccupation constante du chef d'entreprise, c'est la pérennité de l'entreprise et son développement. Le chef d'entreprise considère l'éventuelle rupture du contrat de travail, les outils de flexibilité, le contrat de chantier, les conditions de recours au CDD comme des outils de pérennité de l'entreprise. Et une entreprise qui se développe est

d'abord une entreprise qui prend des risques : plus le coût du risque est élevé, moins il est encouragé, moins la croissance et l'emploi sont au rendez-vous. N'ayons donc pas une lecture exagérément critique des intentions de l'entreprise, le chef d'entreprise vise d'abord la pérennité de l'activité : la rénovation des outils mis à sa disposition servira le pays tout entier.

M. Jean-Michel Pottier, vice-président de la CPME, en charge des affaires sociales et de la formation. – Le chef de PME que je suis dit qu'il y a urgence à agir, dans un monde complexe et insécure – et que cette urgence justifie les ordonnances. Voyez le délai de recours : il est de trois semaines en Allemagne et de deux ans en France, des procédures font courir un risque qui peut être mortel pour les TPE-PME lorsque leurs responsables ne maîtrisent pas des questions de droit ou parfois simplement formelles. Et ce que l'on constate, c'est que des chefs d'entreprises tétanisés regardent à trois fois avant d'embaucher, alors qu'il ont de l'activité devant eux – et qu'ils recherchent des alternatives à l'embauche, parce qu'elle leur paraît trop risquée. Nous avons donc besoin de stabilité du code du travail et d'une plus grande visibilité des règles, c'est un gage pour le retour de la confiance et donc le développement des entreprises.

Il faut que la rupture du contrat ne soit pas un drame, pour chacun des deux côtés, ce qui nous demande de trouver un nouveau mode opératoire.

Nous avons aujourd'hui l'occasion unique de réécrire le code du travail en considérant la situation des TPE-PME; ce constat a été maintes fois établi : le code du travail a été composé avec les grandes entreprises en ligne de mire, alors que notre pays n'en compte que 5400 aujourd'hui. Il faut donc prendre en compte le dialogue social qui se déroule dans les PME. Il est effectif mais qui passe sous les radars. C'est du reste ce que vous aviez courageusement proposé dans votre rédaction de la « loi travail », que le 49-3 a ensuite malheureusement défigurée.

Sur le contenu de cette habilitation, ensuite. L'article premier vise à accorder un droit effectif à la négociation d'entreprise quelle que soit sa taille, c'est-à-dire la possibilité de négocier dans l'entreprise dépourvue d'IRP : nous approuvons cette nouvelle façon de penser et d'être au service du dialogue social. Deuxième objectif de cet article : conforter la branche professionnelle dans son rôle de régulateur économique, contre les distorsions de concurrence. Un amendement nous inquiète, qui raccourcirait à 18 mois, au lieu de 36, le délai pour la restructuration des branches : le processus est en cours, nous progressons, attention à ne pas casser cette dynamique au motif que la Direction générale du travail fait arbitrairement coïncider branche professionnelle et convention collective !

L'article 2 accompagne la fusion des IRP, c'est utile et nous sommes favorables à ce que les compétences des représentants du personnel soient pleinement reconnues.

Les commissions paritaires régionales interprofessionnelles (CPRI), enfin, seraient départementalisées : est-ce judicieux, alors qu'elles sont tout juste installées ? Ne vaudrait-il pas mieux leur donner les moyens de fonctionner ?

M. Alain Griset, président de l'Union des entreprises de proximité. – Le chiffre est connu : 95 % des entreprises françaises ont moins de vingt salariés, il faut les prendre en compte – ou bien leurs responsables continueront à être certains de ne pas bien appliquer les textes en vigueur. Une loi inapplicable crée de l'insécurité et bloque le développement des entreprises et, si les grandes entreprises ont évidemment toute leur place, il ne faut pas confondre leur situation avec celle des PME, des artisans et des professions

libérales. Ensuite, il nous semble évident que l'accord de branche reste prioritaire : un accord d'entreprise n'aurait aucun sens s'il devait être négocié par quatre ou cinq salariés qui n'en n'auraient pas les compétences, c'est bien pourquoi l'accord de branche sécurise un cadre; cependant, il faut aussi rendre des dérogations possibles pour les entreprises, en fonction de leur situation et à condition de compensations pour les salariés.

Nous savons que seules 15 à 20 % des entreprises respectent l'obligation du délégué du personnel entre 11 et 20 salariés ; cette obligation étant inapplicable, est-il sain de la conserver ? Nous proposons de relever le seuil à 20 salariés.

Troisième élément important : le plafonnement des indemnités devant les prudhommes. Nous connaissons tous des exemples d'entreprises condamnées à verser des indemnités importantes pour de simples raisons de forme plutôt que de fond, ce qui met en danger l'avenir même de l'entreprise, des autres emplois; en plafonnant, vous rendez service à l'emploi, aux territoires tout entiers.

Quant aux IRP, il n'y en a guère chez les artisans et les professions libérales, ce qui ne nous empêche pas de pratiquer le dialogue social dans nos entreprises, en particulier entre compagnons.

Il faut donc que cette réforme débouche sur l'adoption de règles spécifiques aux petites entreprises, ou bien elle n'aura servi à rien.

M. Alain Milon, président. – Vous vous concertez avec le Gouvernement sur des sujets bien précis et, d'un autre côté mais simultanément, nous allons adopter une loi d'habilitation : trouvez-vous que c'est de bonne méthode ?

M. Jean-Michel Pottier. – La concertation lancée par le Gouvernement est nouvelle et intéressante dans sa méthode, les positions des uns et des autres ont évolué au cours des rendez-vous successifs. Nous travaillons certes sur des hypothèses, ce qui complique un peu les choses – et le résultat ne sera connu qu'en fin de parcours, car « c'est à la fin de la foire qu'on compte les bouses ». La concertation thématique est approfondie, nous y parlons librement et, en douze années d'expérience, je peux dire que nous parlons avec les experts plutôt qu'avec des technocrates, nous allons au fond des sujets, autant que possible.

M. Alexandre Saubot. – Il y a urgence, l'expérience montre que le processus parlementaire rend difficile d'aller vite, l'idée d'un nouvel ensemble de règles pour septembre nous paraît intéressante.

M. Alain Milon, président. – Reste que les ordonnances sont un processus républicain plutôt que démocratique. Nous allons habiliter le Gouvernement à prendre des ordonnances, en lui fixant des orientations, mais vous nous dites que certaines des mesures vous donnent satisfaction : est-ce à dire que vous connaissez déjà le contenu des ordonnances ?

M. Alain Griset. – Chacune de nos organisations est reçue séparément, pour six réunions thématiques, cela nous permet d'aller très loin dans l'analyse et les propositions, sans limites fixées a priori : c'est de bonne méthode. Nous n'avons pas connaissance précise des ordonnances elles-mêmes, mais nous souhaitons que l'habilitation ne ferme pas les possibilités ouvertes par la concertation.

M. Yves Daudigny. – Quel lien faites-vous entre la réforme du code du travail et l'amélioration de l'emploi dans notre pays ? Sur quels éléments vous fondez-vous pour établir ce lien ? Pensez-vous, ensuite, que la flexibilité telle qu'on la connaît en Europe du nord, soit transposable dans notre pays ? Quid, ensuite, de l'incidence des changements des règles du licenciement économique sur le transfert d'activité vers d'autres pays ?

M. Philippe Mouiller. – L'enjeu de la fusion des IRP vous paraît-il le même selon la taille des entreprises ? N'y a-t-il pas une fenêtre, ensuite, pour réformer le reclassement en cas de licenciement économique ? La notion de droit à l'erreur peut-elle être intégrée à la réflexion sur les prudhommes ?

M. Jean-Louis Tourenne. – Vous dites que la position du Sénat a été courageuse sur la loi travail, est-ce à dire que ceux qui n'étaient pas d'accord avec cette position majoritaire, ont manqué de courage ? Le plafonnement des indemnités prud'homales devait aider à la prévisibilité pour les entreprises, mais on nous dit que le juge pourrait déroger : n'est-ce pas ouvrir la brèche à ce que la dérogation ne devienne la règle et que l'imprévisibilité ne perdure ? N'est-il pas contradictoire, ensuite, de dire qu'il faut renforcer les syndicats mais organiser le dialogue social pour les cas où les syndicats sont absents ? Vous nous dites, enfin, préférer une loi d'habilitation assez large, pour laisser la négociation ouverte ; mais cela reviendrait à donner une sorte de blanc-seing au Gouvernement – ce que je me refuse à faire, comme parlementaire.

M. Dominique Watrin. – La dernière note de conjoncture de l'INSEE nous apprend que les chefs d'entreprises placent l'incertitude économique au premier rang des freins à l'embauche, loin devant la rigidité du code du travail, qui ne vient qu'en quatrième position. Vos perspectives d'activité ne sont-elles pas contrariées par les évolutions salariales et les coupes sombres dans les investissements publics ?

M. Georges Labazée. – Quels sont les secteurs les plus concernés par la réduction du nombre de branches ? Y a-t-il consensus sur les révisions en cours ? Le compte pénibilité est en passe d'être transféré à la branche accident du travail et maladies professionnelles : comment les cotisations seront-elles transférées ?

M. Jean-Marc Gabouty. – Le champ de la loi d'habilitation vous paraît-il suffisamment étendu ? Souhaitez-vous le voir étendu à d'autres domaines – et lesquels ? Estimez-vous que la simplification est assez affirmée ? Je pense en particulier à certaines commissions et instances du dialogue social : quand les taux de participation tombent à 5 %, on est en droit de se demander quelle est la représentativité de certaines d'entre elles... Enfin, pensez-vous que ces ordonnances gagneraient à être ratifiées, ou bien qu'elles devraient rester de valeur réglementaire ?

Mme Catherine Procaccia. – Avez-vous un bilan de la DUP élargie et regroupée ? Pensez-vous, ensuite, que la ratification des ordonnances puisse aller dans le sens que vous souhaitez, de simplification du code du travail pour les TPE-PME et pour que la forme ne puisse plus l'emporter sur le fond devant les prudhommes ?

M. Michel Forissier. – Quelle est la place de la loi dans le processus en cours ? Vous dites discuter avec le Gouvernement, mais dans les faits, vous n'êtes pas dans une négociation, vous êtes seulement auditionné par le Gouvernement, qui prépare des ordonnances. C'est pourquoi je crois que la loi doit définir précisément l'habilitation, et non l'élargir comme vous le souhaitez, car les ordonnances vont changer le code du travail sans

qu'il y ait eu négociation sociale : cela me pose un problème, d'autant que, même sans ratification, les changements seront applicables. La démocratie n'a pas véritablement sa place ici, vous êtes tributaire d'un couperet qui va tomber. Quant à l'urgence qui nécessiterait de ne pas passer par le Parlement, je n'en suis pas convaincu – pour la simple raison que cela fait déjà maintes années que nous travaillons sur le sujet.

M. Jean-Marie Morisset. – Le CDI de projet créera-t-il de l'emploi ? Quelles garanties offrira-t-il ? Quel seuil pour la fusion des IRP ? Enfin, sur la simplification du compte pénibilité, quelles assurances avez-vous obtenu ?

M. Alexandre Saubot. – Il ne faut pas se tromper de diagnostic : l'emploi résulte de la confiance des acteurs économiques, la réforme du code du travail y participe quand elle rend l'application des règles plus prévisible et moins chronophage – chaque fois qu'on allonge le code du travail, on le rend plus complexe, on oblige les entreprises à mettre plus de moyens juridiques en place, ce qui fait mécaniquement moins de moyens pour la production ou le commercial. La création d'emploi ne se décrète pas, la réforme du droit du travail améliore l'environnement des entreprises, parmi d'autres éléments – en particulier pour les petites entreprises.

S'agissant du périmètre d'appréciation des difficultés, l'objectif est d'être au plus proche du territoire : l'échelon national n'est peut-être pas toujours le plus pertinent, mais c'est déjà un pas dans la bonne direction, pour éviter des effets négatifs sur les implantations. Le critère des difficultés économiques a été reconnu chez nos voisins, sans provoquer d'exode – et nous ne demandons rien d'autre que l'application des mêmes règles que nos voisins.

La fusion des IRP n'est pas liée à la taille des entreprises, la réforme vise à limiter la dispersion : mieux vaut un lieu unique du débat, quitte à ce qu'on organise des réunions thématiques en tant que de besoin – alors qu'actuellement, l'entreprise est découpée par thèmes, avec des redondances dans le travail, voire des divergences entre instances différentes.

Les difficultés de reclassement sont évidentes, tant nos règles sont absurdes. Tous les licenciés économiques devraient être accompagnés dans leur reclassement, à l'échelle du bassin d'emplois, quelle que soit la taille de leur entreprise : c'est une question d'équité.

Le CDI de chantier est une faculté ouverte par la branche, pas un chèque en blanc – et c'est un progrès par comparaison à la situation actuelle où les entreprises signent des CDD bien plus courts que la durée d'un chantier.

Le compte pénibilité est transféré avec son financement, les entreprises continueront à s'en charger ; la réforme ne vise qu'à rapprocher la prévention et la réparation.

La DUP élargie a été réservée aux entreprises de moins de deux cents salariés ou celles qui augmentent leurs moyens consacrés au dialogue social : on comprend que les entreprises ne se soient pas précipitées. Quant aux négociations à partir de trois cents salariés, je crois qu'il n'y a pas eu plus d'une vingtaine d'accords.

Sur l'habilitation, nous sommes avertis de la jurisprudence constitutionnelle sur la compétence législative : nous ne souhaitons pas un champ vague, mais large, qui ouvre le plus grand nombre de domaines.

M. Jean-Michel Pottier. – Le ministère a publié deux bilans sur la concertation en cours, ils sont assez détaillés. En parlant de courage du Sénat lors de la loi « Travail », mon propos n'est pas politique, je veux seulement à souligner qu'il faut du courage pour adopter cette réforme attendue depuis longtemps par les PME.

Faut-il reconnaître un droit à l'erreur devant les prudhommes ? C'est très important de faire prévaloir le fond sur la forme, parce que les licenciements sans cause réelle et sérieuse du fait d'erreurs de forme sont traités comme des licenciements abusifs, avec des conséquences parfois très décalées de la situation constatée, c'est anxiogène pour les entreprises. Quant au plafonnement des indemnités, il avait été introduit par la loi « Macron », sans provoquer alors de grandes réactions...

La restructuration des branches professionnelles est en cours, la commission paritaire s'est réunie hier. On compte aujourd'hui 246 identifiants des conventions collectives (IDCC), notion utilisée par la direction du travail, 43 concernent des territoires particuliers, donc la restructuration porte sur 200 IDCC : le délai de trois ans est raisonnable, ne le changez pas – attention aux effets néfastes sur les conditions de concurrence.

Sur la pénibilité, l'évolution qui nous a été annoncée par le Premier ministre rejoint notre objectif. Il s'agit de sortir du champ de l'entreprise l'appréciation de l'exposition aux risques, car il était impossible de traiter certains critères – un rapport de l'inspection générale du travail avait d'ailleurs conclu à l'inapplicabilité pour les entreprises publiques. Le financement, mutualisé, restera à la seule charge de l'employeur. Je me félicite que le Premier ministre ait retenu notre appellation de « compte professionnel de prévention ».

La question de la représentation dans les réseaux de franchises doit effectivement être simplifiée : la situation actuelle est parfois ubuesque.

Le CDI de projet ne va pas assez loin de notre point de vue ; nous proposons un CDI de croissance, qui inclurait les facteurs économiques de réussite du projet. Les branches se saisiront de ce nouvel outil.

M. Alain Griset. – Quels liens entre la réforme du code du travail et l'emploi ? Des chefs d'entreprise qui ont de l'activité renoncent à embaucher parce qu'ils y voient un risque trop grand pour leur entreprise : c'est cela, notre réalité. Ce qui n'enlève rien aux difficultés de faire coïncider l'offre et la demande d'emploi, chacun sait les difficultés que l'on rencontre pour recruter sur certaines compétences.

Le contrat de chantier existe dans le bâtiment, il ne pose pas de problème particulier : son extension est positive.

Le droit à l'erreur, devant les prudhommes, représente un premier pas intéressant, mais nous comptons sur vous pour aller plus loin. Aujourd'hui, l'entreprise est coupable par principe : un simple retard de paiement d'une cotisation vaut sanction immédiate, alors qu'on gagnerait à davantage accompagner les entreprises, en premier lieu les PME. Le droit doit être le même pour tous, mais la méthode peut varier, il faut passer d'une gestion par la sanction, à une régulation par l'accompagnement, passer de l'entreprise coupable à l'entreprise utile.

S'agissant de la pénibilité, nous ne contestons pas l'objectif mais une mise en œuvre impossible ; en outre, pourquoi la pénibilité n'est-elle pas reconnue pour le chef d'entreprise ?

Mme Catherine Procaccia. – Absolument !

M. Alain Griset. – Nous sommes donc favorables à tout ce qui réduit « l'impôt papier », c'est-à-dire le temps passé à des démarches et au détriment du travail de production lui-même.

Quant au dépassement du formalisme, c'est une ligne d'espoir, une révolution à conduire. Autant il faut sanctionner l'entrepreneur voyou, autant il est injuste de sanctionner l'employeur de bonne foi.

Il faudrait pouvoir examiner, également, des éléments de la vie quotidienne qui sont très pénalisants. Par exemple, quand un salarié se blesse lors d'une activité sportive qu'il suit en dehors de son travail et qu'il en résulte une inaptitude, c'est à l'employeur de payer le licenciement, alors qu'il n'y est pour rien ; la négociation a certes pointé ce type de problème, mais sans y apporter de solution.

Quant aux instances de dialogue social, je crois qu'il nous faut adapter les méthodes et les outils aux réalités de l'entreprise.

Mme Catherine Génisson. – Ne craignez-vous pas que la fusion des IRP se traduise par une professionnalisation de ceux qui participent à la nouvelle instance – donc par leur déconnexion au travail de l'entreprise en lui-même ? On le voit dans certaines situations syndicales, où les permanents sont moins opérationnels que les salariés...

M. Alexandre Saubot. – On a besoin d'interlocuteurs légitimes, représentatifs, formés, compétents, disponibles – autant de facteurs positifs pour un dialogue social pertinent. Cela demande un point d'équilibre et l'avantage, avec l'accord en cours, c'est qu'il ne sera plus possible de cumuler la présence dans plusieurs instances : la participation à une seule instance contribuera à l'ancrage dans l'entreprise.

M. Alain Milon, président. – Merci pour ces précisions.

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.

Nominations d'un rapporteur

Mme Corinne Imbert est désignée rapporteur :

- du projet de loi n° 6 (AN – XV^e législature) ratifiant l'ordonnance n° 2017-31 du 12 janvier 2017 de mise en cohérence des textes au regard des dispositions de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé ;

- du projet de loi n° 7 (AN - XV^e législature) ratifiant l'ordonnance n° 2017-48 du 19 janvier 2017 relative à la profession de physicien médical et l'ordonnance n° 2017-50 du 19 janvier 2017 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé ;

- du projet de loi n° 8 (AN - XV^e législature) ratifiant l'ordonnance n° 2017-644 du 27 avril 2017 relative à l'adaptation des dispositions législatives relatives au fonctionnement des ordres des professions de santé.

La réunion est close à 13 h 35.

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

Mardi 11 juillet 2017

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

La réunion est ouverte à 17 h 45.

Audition de Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Permettez-moi, au nom de tous les membres de cette commission, madame la ministre, de vous dire le plaisir que nous avons de vous accueillir pour cette première audition dans cette maison, audition qui vous donnera l'occasion d'expliquer le sens de la terminologie nouvelle de votre ministère : s'agit-il en effet d'un simple glissement sémantique ou d'une réelle inflexion politique ?

Nous l'avons dit la semaine dernière à M. le ministre de l'éducation nationale, nous vous le disons aujourd'hui : l'enseignement est pour notre commission un sujet de prédilection. J'en veux pour preuve les nombreux travaux thématiques que nous avons menés depuis longtemps sur ces sujets, à l'occasion des débats sur la loi relative aux libertés et aux responsabilités des universités (LRU) de 2007, mais aussi lors de l'examen de la loi sur l'enseignement supérieur et la recherche, la loi ESR, dont nous suivons l'application depuis son adoption, au début du quinquennat précédent.

Nous avons également créé une mission d'information sur l'orientation scolaire, présidée par Jacques-Bernard Magner. Dans son rapport, paru en juin 2016, Guy-Dominique Kennel insistait sur l'importance de donner davantage de lisibilité et de cohérence à l'organisation des acteurs de l'orientation. Il concentrait également ses critiques sur le dispositif d'admission post-bac (APB), qui continue de rencontrer une forte hostilité.

La commission s'est également attachée au suivi de la mise en place puis du fonctionnement des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (les ÉSPÉ), un travail confié à Colette Mélot et Jacques-Bernard Magner.

Nous nous sommes aussi penchés sur la question de la sélection en master, grâce notamment à la proposition de loi de Jean-Léonce Dupont, qui a permis de débloquer une situation complexe, même si de nombreuses questions se posent encore aujourd'hui.

Par ailleurs, notre commission, dans une belle unanimité, s'était dressée pour lutter contre le coup de rabot prévu, sous le précédent quinquennat, dans les crédits destinés au secteur de la recherche, dans un contexte marqué par la baisse des crédits de l'Agence nationale de la recherche (ANR).

Nous serons donc, vous l'aurez compris, très heureux de vous entendre sur tous ces sujets, madame la ministre.

Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. – C'est pour moi un vrai plaisir d'être devant votre

commission. Dès mon arrivée à la tête de ce ministère, j'ai pris connaissance des nombreux rapports produits par le Sénat et l'Assemblée nationale sur les sujets dont j'ai la responsabilité.

En préambule de mon intervention, je veux vous dire que je suis convaincue de la place déterminante que doivent avoir la production et la transmission des savoirs, mais aussi l'innovation, qui doit être comprise dans tous les sens du terme, et pas seulement technologique.

Dans ce contexte, la France a des atouts remarquables. De sa tradition d'excellence scientifique et universitaire, elle doit désormais tirer le plein parti, pour tous.

Trois constats guideront notre action sur les sujets dont j'ai la charge.

L'enseignement supérieur fait d'abord face à des défis considérables, dont l'échec en licence pour 60 % des étudiants inscrits est l'illustration la plus sévère. Cette situation n'est pas acceptable : il faut faire de l'accès réussi à l'enseignement supérieur une priorité absolue.

La recherche doit ensuite retrouver sa place au centre de la société, au moment où la fermeture des pays sur eux-mêmes et le relativisme gagnent du terrain dans le monde. Nous devons faire le pari de la science comme clé du progrès, ce qui passe par le soutien à la recherche fondamentale, par l'investissement de long terme dans le progrès des connaissances, qui doivent trouver une traduction sociale et économique.

Enfin, en ce qui concerne les établissements et la politique de sites, nous devons nous mettre à travailler dans un esprit de confiance, pour que les sites puissent faire valoir leur identité et mener des expériences originales. Ce n'est qu'après que l'État devra en évaluer les résultats et en mesurer les conséquences. Les grandes écoles doivent ainsi devenir d'authentiques acteurs des transformations en cours.

C'est sur cette base que nous avons développé quatre axes de travail.

Le premier : replacer la réussite et l'insertion des étudiants au cœur de nos missions. Les étudiants doivent pouvoir construire leur avenir et devenir des citoyens à part entière. Nous devons pour cela repenser l'entrée dans l'enseignement supérieur, grâce à une orientation plus individualisée. Nous devons mettre en place de véritables contrats de réussite étudiante pour accompagner leur orientation. Une meilleure coordination des acteurs de l'orientation est à ce titre indispensable. Je lancerai dès lundi prochain une concertation avec l'ensemble des acteurs pour travailler sur ces sujets. Elle doit se faire en s'inspirant des meilleurs exemples sur notre territoire et en lien avec l'enseignement secondaire.

Il faut faire tomber les cloisons entre les institutions et les filières d'emploi. Cela implique de développer des parcours à exigence académique renforcée, mais également de mener une politique volontaire de construction de logements étudiants, pour encourager la mobilité géographique et sociale.

L'enseignement supérieur est un sujet éminemment interministériel. Nous avons d'ailleurs d'ores et déjà commencé à travailler avec le ministre de l'éducation nationale sur le maillage de notre réseau. Notre ambition est que tous les bacheliers aient accès à l'enseignement supérieur. En outre, avec la transformation à l'œuvre de nos économies, l'accès à la formation tout au long de la vie est une priorité.

Mais nous devons travailler avec de nombreux autres ministères, chargés de la culture, de l'industrie, de la défense, du travail, de la santé, du sport ou encore de l'agriculture, notamment. Quasiment tous sont concernés.

Avec le ministère de la santé, nous devons penser à une rénovation des études de santé pour mieux accompagner les besoins des territoires. Avec le ministère des sports, nous devons développer les passerelles et équivalences entre les diplômes d'État, les diplômes universitaires et les formations fédérales. Avec le ministère de l'agriculture, nous devons mieux utiliser le campus des métiers pour générer des filières dédiées.

Les étudiants doivent devenir des acteurs de l'université. Leur investissement dans leur établissement participe de l'acquisition de compétences. Nous devons développer les démarches entrepreneuriales ainsi que le fonctionnement en mode projet.

La santé des étudiants fera également l'objet d'une attention particulière. Ils sont de plus en plus nombreux à être victimes de malnutrition.

Enfin, nous devons démocratiser la mobilité internationale des étudiants.

Notre deuxième axe de travail consistera à conforter la science française, au bénéfice de tous. Nous devons encourager le développement de l'investissement dans la recherche de base, mais aussi la mobilisation des scientifiques et des institutions pour répondre aux grandes questions de notre société. Les chercheurs doivent se sentir libres d'être des chercheurs, mais aussi à l'origine de la création de start-ups, libres de replacer les sciences au cœur de la vie publique et d'éclairer nos choix de société.

Pour ce faire, nous développerons la recherche sur l'éducation, en particulier grâce aux sciences cognitives. Nous clarifierons aussi le rôle des acteurs nationaux de la recherche, l'ANR se consacrant en majorité aux financements sur projet, les grands organismes de recherche se concentrant sur l'animation des plans et des programmes de recherche.

Notre travail devra permettre de consolider une politique scientifique partagée, mais aussi de réaffirmer la place de la France dans la construction des politiques européennes en matière de recherche.

Troisième axe : accélérer la diffusion des innovations dans le tissu social et économique. Il faut pour cela revisiter nos stratégies d'innovation, raccourcir les délais de transfert, rapprocher les laboratoires des entreprises. Nous devons entrer dans une logique de coproduction de l'innovation grâce à la mise en place d'une interface directe entre le monde académique et l'entreprise. Nous devons également donner une priorité claire à la recherche partenariale.

Nous devons aussi donner plus de missions d'expertise à nos chercheurs et tenir compte de ces activités dans leur évaluation. De même, il faut encourager les allers-retours entre le public et le privé pour favoriser la recherche et développer l'entrepreneuriat.

Les universités, les écoles, les organismes de recherche doivent participer davantage aux rencontres entre les grands groupes et les jeunes entreprises innovantes. À la fin du mandat, chaque site devra donc s'être doté d'un incubateur, d'une politique de soutien aux start-ups, d'outils permettant l'amorçage, la maturation et le développement d'affaires.

Notre dernier axe est la pleine autonomie des établissements, qui doivent affirmer leur identité et leurs projets. L'État devra consentir à opérer moins de contrôles a priori : il devra en revanche renforcer ses instruments de mesure des résultats obtenus. Nous partons de la conviction qu'il n'y a pas de modèle unique : chaque solution, dépendant de l'environnement et des politiques mises en place, a sa force, pour peu que les projets choisis soient exigeants et ambitieux. Tous devront donc reposer sur le triptyque : excellence, formation, innovation.

Cela implique que les établissements seront libres de faire des expérimentations. Certains d'entre eux ne se reconnaissent pas, par exemple, dans la notion de grande université de recherche, mais ils ont su développer des liens avec le tissu économique et les collectivités territoriales de leur environnement. Il faudra donc évaluer les situations au cas par cas pour se prononcer sur la pertinence de leur périmètre et la réalité de la plus-value qu'ils apportent.

Il faut dans le même temps développer une meilleure coordination des actions entre les instituts de recherche technologiques (IRT), les instituts pour la transition énergétique (ITE), les instituts hospitalo-universitaires (IHU) ou encore les sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT), mais aussi renforcer l'insertion et la formation professionnelles.

Cela passe enfin par la valorisation des biens et de l'immobilier des établissements, y compris à l'aide des acteurs privés.

Quelques mots, enfin, sur l'importance d'une politique spatiale ambitieuse pour la France et l'Europe. Il s'agit là d'une composante essentielle de notre excellence industrielle et gage de notre souveraineté spatiale. Nous devons donc intensifier l'innovation dans le domaine, rapprocher le secteur spatial d'autres secteurs de l'économie, les transports, par exemple, et assurer un vaste déploiement du système Galileo.

Nous devons faire en sorte de renforcer l'influence du spatial dans la protection de la planète et la lutte contre le changement climatique, mais aussi améliorer ses retombées économiques.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Merci pour ce tour d'horizon, madame la ministre.

Avant de laisser la possibilité aux membres de la commission de vous interroger sur ce programme, je laisse la parole à Jacques Gersperrin et à Dominique Gillot, rapporteurs pour avis, respectivement, des crédits de l'enseignement supérieur et de la recherche.

M. Jacques Gersperrin. – Nous sommes agréablement surpris de votre présentation, madame la ministre : quel programme ! Je dois dire, à titre personnel, que je me réjouis de voir deux spécialistes, vous-même et Jean-Michel Blanquer, occuper ces postes si importants aux yeux de notre commission. En tant qu'ancienne présidente de l'université Sophia-Antipolis, vous êtes au fait des questions dont vous avez la charge, même si vous allez bientôt découvrir les contraintes du poste...

Je me réjouis également de constater que l'enseignement supérieur et la recherche constituent un ministère de plein exercice. Je veux néanmoins rendre hommage à Thierry Mandon, qui a fait du très bon travail, mais qui dépendait hiérarchiquement d'un ministre.

Au cours du dernier mandat, le budget de l'enseignement supérieur a été globalement « sanctuarisé ». L'objectif d'atteindre les 2 % du PIB pour l'enseignement supérieur en 2025 est néanmoins ambitieux. Pendant la campagne présidentielle, Emmanuel Macron avait d'abord demandé une sanctuarisation des moyens, avant d'ouvrir la porte à leur augmentation. Mais y aura-t-il une volte-face sur ce sujet aussi ? Quels seront les moyens dont vous disposerez l'an prochain ?

Le ministre de l'action et des comptes publics a annoncé 4,5 milliards d'euros d'économies en 2017 sur le budget de l'État. Pouvez-vous nous dire quelles économies devront être faites sur votre budget ?

Je voudrais également vous interpellier sur les questions de l'échec en licence, du tirage au sort et des prérequis. Aujourd'hui, moins de 30 % de nos étudiants obtiennent leur licence en trois ans. C'est un vrai scandale, que le Premier ministre a reconnu dans son discours de politique générale.

La question de la sélection à l'université n'a pas été traitée lors du quinquennat précédent. La proposition de loi déposée par notre collègue Jean-Léonce Dupont a permis de faire avancer les choses pour les masters, mais à ce jour, la sélection en licence reste de l'ordre du tabou. Entre les deux tours de la présidentielle, une circulaire est même parue pour officialiser le recours au tirage au sort dans les filières à effectifs tendus.

Or, pour moi, le mot de « sélection » n'est pas un gros mot. Emmanuel Macron, comme candidat, parlait bien, lui, de « mérite ». Quels seront donc les « prérequis » ? Quel sort réserverez-vous à la circulaire officialisant le tirage au sort ?

Un dernier mot sur les droits d'inscription. J'étais favorable à leur augmentation modérée : 100 euros environ, ce qui aurait généré un surcroît de financement de 100 millions d'euros. La semaine dernière, vous avez annoncé leur gel à hauteur de 184 euros en licence, 256 euros en master, 391 euros en doctorat. Ces sommes sont faibles et auraient mérité d'être légèrement revues à la hausse. Pourquoi cette décision ? Quelle sera votre politique en matière de droits d'inscription pour les étudiants français comme pour les étudiants étrangers ?

Mme Dominique Gillot. – Je me réjouis à mon tour de la création d'un ministère de plein exercice, qui ait la responsabilité à la fois de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Cela répond à nos attentes. Nous vous souhaitons donc le meilleur, madame la ministre.

Vous avez parlé dans votre présentation de développer les liens entre la recherche académique et la recherche appliquée. En va-t-il de même pour la recherche académique et la recherche privée ?

Le commissariat général à l'investissement a pris une place considérable dans l'attribution des crédits pour la recherche. Quelles sont vos relations avec cet organisme et quelle est votre position sur l'efficacité de tous les instruments qu'il a créés pour soutenir l'innovation (SATT, IRT, etc) ?

Les organismes de recherche se plaignent de la baisse des financements de base qui les empêchent de développer des projets de recherche autonomes. Partagez-vous ce constat ?

Le budget de l'ANR est à la hausse depuis deux ans. Thierry Mandon avait évalué les besoins à 1 milliard d'euros pour arriver à un taux de sélection se situant dans la moyenne européenne. Partagez-vous cet avis ?

J'aimerais également avoir votre avis sur la performance du CIR, qui est une mesure phare en faveur de l'attractivité en France. Il est pourtant contesté par de nombreux rapports, selon lesquels les 5 à 6 milliards dépensés chaque année pourraient l'être plus efficacement.

Le livre blanc de l'enseignement supérieur et de la recherche, rédigé par M. Monthubert, avait pour mission d'articuler la stratégie nationale de la recherche, la stratégie nationale de l'enseignement supérieur et la stratégie nationale de la culture scientifique, technique et industrielle. Quelles suites comptez-vous lui donner pour augmenter le niveau de la recherche dans notre pays ?

Par ailleurs, la stratégie France Intelligence Artificielle, développée à la fin du dernier mandat, a dressé la cartographie de la recherche en intelligence artificielle, qui ne se réduit pas au numérique. Avec l'intelligence artificielle, nous parlons de sujets de recherche et de création de connaissances qui dépendent de votre ministère.

Le Gouvernement a indiqué vouloir arrêter la procédure du tirage au sort à la rentrée 2018 et la limiter pour la rentrée 2017. Je signale qu'elle existe pour les licences en sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS) depuis bientôt dix ans. Comment allez-vous faire pour atteindre votre objectif, et notamment pour réduire la place du tirage au sort dans les STAPS ? Allez-vous pour ce faire débloquer des fonds d'urgence pour les étudiants, des fonds qui concourent effectivement à cet objectif au lieu d'être absorbés par les diverses expérimentations que vous annoncez ?

Quelle évaluation faites-vous de la réforme de la première année commune des études de santé (PACES) ?

Enfin, je voulais insister sur l'intérêt que nous avons tous à nous préoccuper de la réussite des étudiants en situation de handicap, pour alimenter la recherche dans ce secteur, mais aussi irriguer la société de compétences utiles.

M. Jean-Léonce Dupont. – J'exprime à mon tour ma satisfaction de voir ces questions relever d'un ministre de plein exercice.

En complément à l'intervention de M. Gersperrin, je dirai que le système des prérequis ne me choque pas ; il est mis en place dans des universités étrangères depuis bien longtemps. Dans le même temps, cela veut dire que certains bacheliers n'ont pas les prérequis. Comment suivre cette population ? Faut-il créer une année intermédiaire pour la mettre à niveau ?

Vous avez eu la gentillesse d'évoquer la proposition de loi que j'ai déposée sur la sélection en master, madame la présidente, et sur laquelle nous avons beaucoup travaillé avec Dominique Gillot. Où en sommes-nous de son application ?

Vous avez enfin parlé de « contrat de réussite », madame la ministre. J'apprécie énormément ce terme. L'insertion professionnelle doit en effet être valorisée.

Mme Brigitte Gonthier-Maurin. – Mon intervention sera brève : je dois en effet aller en séance pour débattre des projets de loi et de loi organique rétablissant la confiance dans l'action publique. Nous aurons néanmoins l'occasion de revenir sur tous les sujets que vous avez évoqués, madame la ministre, lors de la discussion du budget, qui sera plus que jamais importante pour ces questions.

M. Groperrin l'a dit : avec la réduction des dépenses publiques annoncée, comment financer les universités ? Comment revaloriser la recherche publique, alors que les grands organismes subissent des coupes budgétaires importantes ?

Allez-vous, par ailleurs, faire procéder à une évaluation sincère du crédit impôt recherche (CIR) ? Il s'agit en effet d'une manne très importante d'argent public, dont l'effet sur le développement de la recherche privée, sur la promotion de l'emploi scientifique, et notamment sur l'emploi des jeunes docteurs n'est pas certain.

Une conviction, pour terminer : la réussite étudiante passera aussi par l'amélioration des conditions d'étude. Aujourd'hui, accéder au logement social étudiant devient quasiment impossible.

M. Guy-Dominique Kennel. – Je m'associe aux félicitations unanimes entourant votre nomination, madame la ministre. Il est encourageant de vous entendre dénoncer les taux d'échec en licence, qui sont un vrai scandale. Le tirage au sort : voici un autre scandale !

Le rapport sur l'orientation scolaire que j'ai présenté l'année dernière comporte à ce titre de nombreuses propositions. Je vous suggère donc de lire en particulier les pages 63 à 70, où vous découvrirez que nous recommandons, entre autres, de publier le code source d'APB, ou encore de généraliser les commissions d'orientation du supérieur, ceci afin de mieux aiguiller les lycéens.

Nous avons également souhaité que soient publiés les prérequis, les taux de réussite et les taux d'insertion professionnelle pour les filières à effectifs limités. De même, nous proposons l'instauration d'une année de césure post-bac, qui offre la possibilité de faire mûrir les projets des étudiants, ainsi que le développement des stages passerelle et de mise à niveau, pour faciliter le passage entre les filières, ou encore le renforcement de l'offre universitaire de formation continue : autant de sujets sur lesquels nous attendons des réponses.

Mme Anne-Lise Dufour-Tonini. – Chaque nouveau gouvernement entend généralement imprimer sa marque par une réforme de l'enseignement sans, hélas, faire un état des lieux ni évaluer les résultats des réformes précédentes. La refondation de l'école, conduite lors du précédent quinquennat, a permis de grandes avancées et nous espérons, madame la ministre, que vous ne détricotez pas cette réforme, en particulier les rythmes scolaires et le dispositif « plus de maîtres que de classes » – les positions entendues ici et là nous laissent perplexes... Avec la refondation de l'école, nous avons inversé la tendance en donnant davantage de moyens au premier degré, car l'acquisition des savoirs de base conditionne la réussite scolaire ; cependant, dans son discours de politique générale, le Premier ministre nous annonce que le budget de l'éducation nationale ne sera plus sanctuarisé, que les réformes devront se faire à moyens constants et que la masse salariale sera gelée – cela revient à dire que la réduction de la dépense publique dicte le projet éducatif du pays... Voyez le nouveau baccalauréat prévu pour 2021 : on en réduit le nombre d'épreuves et d'options, pour en réduire le coût. Le Gouvernement y ajoute l'instauration d'une sélection à l'entrée de l'université avec les contrats de réussite étudiante et ses prérequis obligatoires dès 2018.

Ainsi, alors que l'enseignement supérieur doit faire face à un choc démographique, vous renforcez la sélection et vous instituez un diplôme à bac +1 : comment ce nouveau diplôme va-t-il s'intégrer au système européen dit du licence-master-doctorat (LMD) ? Pourquoi instituez-vous cette exception aux standards européens pour les seuls bacheliers professionnels ? Prévoyez-vous des passerelles vers les L2 ? En fait, ce seront les bacheliers des filières professionnelles, déjà les plus fragiles, qui vont davantage subir les baisses des dépenses publiques, avec ce nouvel objectif réduit à bac +1.

Madame la ministre, vous avez confirmé la mise en place d'une sélection dès la rentrée 2018, alors même que le Conseil d'État et la Conférence des présidents d'université se sont prononcés contre. Le Président de la République, lui, avait dit que les bacheliers sans prérequis pourraient se rattraper par des cours d'été ou la validation de modules universitaires... Dès lors, quels sont les contours de la notion de prérequis ? Comment les élèves seront-ils reçus pour ces cours d'été ? Qui les financera ?

Conformément au vœu du Président de la République, le Gouvernement annonce le rattachement de la sécurité sociale étudiante au régime général dès janvier prochain : la réforme figurera-t-elle dans le prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale ? La sécurité sociale étudiante définit l'étudiant comme un assuré social autonome plutôt que comme l'ayant-droit de ses parents, un statut qui facilite l'autonomie sanitaire, la proximité aux assurés sociaux et favorise la démocratie sociale, à travers l'association des étudiants à la gestion de leur sécurité sociale – voilà ce qui a présidé à l'instauration du régime étudiant en 1948, ces sujets sont toujours d'actualité !

Voilà, Madame la ministre, les sujets sur lesquels le groupe socialiste attend vos réponses.

Mme Frédérique Vidal, ministre. – Je crains de n'avoir pas d'autre choix que de vous décevoir sur les questions budgétaires, car les arbitrages ne seront pas rendus avant la fin du mois. Qui plus est, vos questions touchent aux investissements structurants, à même de transformer en profondeur notre système d'enseignement supérieur et de la recherche.

Le principe du tirage au sort existe depuis de nombreuses années, son existence a été révélée par l'augmentation de la démographie étudiante et par le fait que, pour la première fois, il a été décidé que les étudiants en fin de L1 souhaitant se réorienter, seraient traités à égalité avec les néo-bacheliers – ce qui a ajouté quelque 150 000 à 200 000 étudiants supplémentaires au système APB. J'ai rencontré les organisations d'élèves, de parents d'élèves, des personnels et nous avons, ensemble, constaté qu'il nous fallait sortir de ce système « le plus stupide et le plus injuste », selon l'expression de mon prédécesseur. Ce tirage au sort n'a aucun sens, je lancerai dès lundi prochain une concertation pour faire des propositions de remplacement.

Sur le contrat de réussite étudiante, je regrette que les annonces soient interprétées négativement, puisque notre objectif n'est nullement de restreindre l'accès à l'université, mais de tenir compte des réalités. Regardez les chiffres : pour les titulaires d'un bac professionnel qui passent dans l'enseignement universitaire général, le taux de réussite est d'à peine 1,6 %, c'est bien pourquoi nous voulons leur proposer non pas une année « blanche », mais un vrai travail d'orientation, où la commission d'orientation aura toute sa place. La parole des étudiants aux élèves a beaucoup de poids, il faut la valoriser au plus tôt, bien avant la Terminale. Quant à l'information sur l'orientation, il faut faire un travail important

d'accompagnement tout au long du secondaire, tant les inégalités sont fortes dans la capacité à analyser les informations existantes.

Pourquoi un tel taux d'échec à l'université, en particulier en L1 ? Il faut prendre en compte l'effet de sidération des étudiants face au décalage entre l'enseignement qu'ils trouvent et celui qu'ils pensaient trouver à l'université. Ensuite, des formations qui devaient accompagner des sorties professionnalisantes courtes sont détournées de leur vocation première par des bacheliers de l'enseignement général titulaires de mention qui s'en servent de classes préparatoires aux écoles d'ingénieurs ou de commerce, alors que leur vocation initiale était, avec un taux d'encadrement plus fort, d'aider les élèves plus en difficulté.

Afficher les prérequis et les taux d'insertion professionnelle ? Je l'ai demandé aux présidents d'université : il est normal que les étudiants, en s'inscrivant, sachent quelles sont les perspectives d'insertion professionnelle avec le diplôme visé.

Un mot encore sur le tirage au sort : des universités s'en passent, parce qu'elles ont su mettre en place une coopération suffisante avec l'enseignement secondaire et, par exemple à Rouen, elles ont créé une formation d'une année, pour des élèves qui ont eu tout juste le bac ou qui y ont échoué de peu, en lien avec le bassin d'emploi et visant une insertion économique la plus directe. Il faut sortir de cette idée qu'atteindre 22 ou 23 ans sans un bac +5, ce serait avoir échoué.

Enfin, tous les étudiants n'apprennent pas au même rythme et nous devons en tenir compte, par exemple en assouplissant les conditions d'obtention de la Licence, qui pourrait s'étendre entre deux et quatre ans, sur la base d'un contrat.

J'entends donc débattre de ces sujets dans la concertation large, que j'organise dès lundi prochain, sur le tirage au sort.

Le site que nous avons créé pour l'entrée en Master – trouvermonmaster.gouv.fr – est peu utilisé, mais cela ne préjuge pas qu'il ne le sera pas massivement lorsque les étudiants seront rentrés de vacances. Reste la question des dérogations à la sélection à l'entrée en M1, car le sujet se mêle à celui de l'accréditation des établissements et des spécialités de mention. Seules 500 formations ont demandé à ne pas sélectionner à l'entrée de M1. Pourquoi certaines formations demandent une sélection entre les niveaux M1 et M2 ? En droit, c'est pour un motif de concours, et en psychologie, c'est parce que l'échelon M2 est celui qui autorise à exercer la profession, réglementée, de psychologue.

Sur les droits d'inscription, leur augmentation au rythme de l'inflation aurait représenté 4 millions d'euros : je suis favorable au dialogue avec les organisations d'étudiants et les universités, avec en ligne de mire la volonté exprimée par le Président de la République de ne pas augmenter massivement les droits d'inscription, car cela pénaliserait l'accès des catégories sociales les plus modestes à l'université. Reste, cependant, la question des droits pour les étudiants extra-communautaires, mais il faut étudier l'impact qu'aurait une hausse, en particulier sur le profil des étudiants. Soit dit en passant, l'expérience m'a montré que la faiblesse des droits peut faire douter de la qualité de l'enseignement – et il nous faut régulièrement expliquer que c'est en raison des subventions étatiques que les frais d'inscription sont si faibles. Je crois que nous devons afficher le coût réel des formations, qu'il faut l'inscrire dans le contrat de réussite étudiante et que nous devons sortir de l'idée que l'université est gratuite ; la réalité, c'est que l'État, parce qu'il a confiance dans la jeunesse de

notre pays, subventionne l'année universitaire de chaque étudiant pour plus de 9 000 euros en moyenne.

L'évaluation de l'expérimentation concernant la première année commune des études de santé (PACES) est en cours. Je ne souhaite nullement imposer cette réforme : ce sera aux universités de s'en saisir et, si une majorité le fait, ce sera aux étudiants de dire qu'ils veulent une telle organisation des études.

Sur l'accès des personnes handicapées à l'université, nous avons lancé, avec mes collègues concernés, le quatrième plan autisme et fait à cette occasion le point sur les aspects à améliorer pour l'ensemble des personnes handicapées.

Pour développer les ponts entre la recherche académique et la recherche et développement des entreprises, il faut commencer par simplifier les relations en matière de droit de la propriété intellectuelle, en particulier avec le mandataire unique ; songez que si un laboratoire de recherche a quatre tutelles, la négociation sur les droits de propriété intellectuelle dépendra de quatre directions juridiques : cela fait fuir les entreprises ! Ensuite, le retour que les entreprises peuvent faire sur la recherche académique va bien au-delà de la propriété intellectuelle, il passe par de nombreux éléments, on le voit à Lausanne, à Zurich et ailleurs, en particulier dans le financement fléché de formations doctorales.

Le CIR est un outil important parce qu'il contribue à l'attractivité de la France, à notre recherche et développement. C'est particulièrement vrai pour les PME qui sont les principales bénéficiaires du CIR va en majorité. Nous devons mieux travailler le lien entre la recherche académique et les PME, mieux calibrer le CIR aux projets de ces entreprises, c'est un sujet essentiel pour moi – les grandes entreprises, elles, sont déjà en capacité et maîtrisent les outils de coopération avec la recherche académique. C'est donc l'usage pour les entreprises du CIR qu'il va falloir améliorer, sans remettre en cause ses principes.

Le commissariat général à l'investissement est rattaché au Premier ministre, mais, pour ce qui concerne l'enseignement supérieur et la recherche, la stratégie de la recherche et de l'innovation est définie au ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation : c'est déterminant pour éviter la dispersion. Les outils de soutien à l'innovation sont nombreux : on en comptait une trentaine en 2010 et le double aujourd'hui, certains se recoupent – c'est pourquoi il faut simplifier l'ensemble, sans perte en ligne, nous aurons un débat sur le sujet.

Les crédits de l'ANR devront être augmentés de telle sorte qu'elle puisse financer tous les projets excellents, sans que le taux de succès semble résulter d'un tirage au sort. Les opérateurs de recherche déclineront de grands plans nationaux comme ceux sur le climat ou le plan à venir concernant l'intelligence artificielle. Les organismes de recherche doivent travailler sur les sites en collaboration avec les écoles et les universités. Les programmes nationaux devront être placés sous la responsabilité d'un organisme de recherche qui agira pour le compte de l'ensemble des opérateurs de recherche.

Le Livre blanc présente l'état des forces de la recherche et de l'enseignement supérieur en France et témoigne de l'excellence de la recherche française. Il nous reste à chiffrer certaines des solutions proposées.

Le Président de la République s'est engagé sur la construction de 60 000 logements étudiants. Pour l'instant, nous sommes en attente de l'arbitrage budgétaire.

J'ai été extrêmement étonnée de la demande de fonctionnarisation des personnels des Crous et du Cnous car, pour la majorité d'entre eux, les salaires vont baisser tandis que cette réforme coûtera 20 millions par an de CAS Pensions à l'État. Le protocole a été signé et le Cnous ne fait plus partie des établissements dérogatoires qui peuvent employer des personnels en contrat à durée indéterminée (CDI) de la fonction publique, statut aussi protecteur que celui de fonctionnaire. Je pense que la majorité des personnels va refuser la titularisation. Le protocole a été signé le 4 mai mais la moitié des organisations syndicales n'était pas présente si bien que certaines exigent l'application du protocole alors que d'autres le refusent. Les personnels vont devoir se positionner.

M. Christian Manable. – Merci pour votre présentation, madame la ministre. *Quid* d'une éventuelle réintroduction des bourses au mérite ? Envisagez-vous d'allonger la durée d'ouverture des bibliothèques universitaires ? Enfin, *statu quo* ou évolution du *numerus clausus* pour les étudiants en médecine ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Permettez-moi de rappeler que les récentes évolutions sur l'ouverture des bibliothèques ont été permises grâce au rapport de notre collègue Sylvie Robert.

M. Jean-Pierre Leleux. – Votre exposé marque votre souci de modernisation et de transformation de notre système universitaire.

En préambule, vous avez dit qu'il fallait réconcilier notre société avec la science. Le Parlement commet nombre de rapports dont le destin est – parfois – de s'endormir sur les étagères. Dans le cadre de l'office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, avec ma collègue députée Maud Olivier, nous avons publié en janvier 2014 un rapport intitulé « Faire connaître et partager les cultures scientifiques, techniques et industrielles : un impératif », riche de 79 propositions. Seriez-vous disposée à les examiner pour voir si certaines vous conviennent ?

Il est regrettable que les projets partagés ne soient pas pris en compte lors de l'évaluation des enseignants-chercheurs. Leur statut est-il amené à évoluer ?

Mme Maryvonne Blondin. – Les universités recrutent des vacataires qui sont parfois reconduits d'année en année. Certains d'entre eux le sont sous statut d'auto-entrepreneur. Envisagez-vous de laisser les universités recruter elles-mêmes leurs enseignants ?

Vous avez évoqué les difficultés d'alimentation et les souffrances psychiques de certains étudiants. La médecine préventive est le parent pauvre de l'enseignement supérieur plus encore que pour l'enseignement scolaire.

Mme Sylvie Robert. – Que pensez-vous du dispositif APB ?

Le plan campus lancé il y a quelques années n'a été utilisé que par 30 % des universités. Aujourd'hui, nombre d'entre elles réfléchissent avec d'autres partenaires – comme la Caisse des dépôts – aux économies d'énergies possibles et à la gestion de leur patrimoine. Allez-vous proposer de nouveaux mécanismes d'ingénierie financière ? Autoriserez-vous les universités à emprunter afin qu'elles puissent gérer et entretenir leur patrimoine ?

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Travaillant sur un rapport relatif à la formation au et par le numérique, je souhaiterais savoir quelles sont vos intentions en ce domaine.

Mme Frédérique Vidal, ministre. – APB n'est qu'un algorithme qui a permis de supprimer des heures d'attente devant la porte des universités lors des inscriptions : le premier arrivé était le premier servi. Cela dit, APB est certainement perfectible, mais ne jetons pas APB avec l'eau du bain...

Le Président de la République souhaite le rétablissement des bourses au mérite : nous sommes en train de chiffrer cette mesure.

Nous évaluons l'expérimentation menée sur plusieurs sites qui visait à supprimer le concours de fin d'année de la Paces. Cela a permis de mieux articuler les études médicales avec celles en sciences de la vie. Mais il nous manque encore une année pour mener à bien cette évaluation. Une réforme permettrait de sortir du système brutal du *numerus clausus* et du concours.

Je regarderai les propositions de votre rapport, monsieur le sénateur Leleux, car il faut effectivement réconcilier les Français avec la culture scientifique. Nombre de nos compatriotes confondent le savoir et la croyance et estiment que la science n'est que source de désagréments. A l'heure actuelle, on ne parle de sciences que pour évoquer les OGM, les vaccins... Il est grand temps de réintroduire un minimum de culture scientifique et technologique dans notre société.

Les vacataires ont un emploi et sont recrutés par les écoles ou les universités pour leurs compétences non-académiques. Seuls les intermittents du spectacle peuvent être recrutés comme vacataires auto-entrepreneurs. Aujourd'hui, tous les enseignants-chercheurs sont recrutés directement par les universités. Depuis la loi LRU, les présidents et les conseils d'administration des universités peuvent signer des CDI ou des contrats à durée déterminée (CDD) pour recruter tout personnel de catégorie A. Pour un salaire de 1 000 euros, un contractuel CDI de la fonction publique coûte à son établissement 1 700 à 1 900 euros contre 2 400 euros pour un titulaire de la fonction publique. Les intervenants extérieurs coûtent, quant à eux, 43 euros de l'heure. Les universités ont fait un usage responsable et modéré des contrats mais, dans certains cas, ils leur sont très utiles.

Aujourd'hui, un enseignant-chercheur, comme un chercheur, n'est évalué que sur ses publications car seules les activités de recherche – qui font l'objet de critères objectifs – sont prises en compte, que ce soit en France, en Europe ou ailleurs. Par exemple, il n'existe aucun critère pour évaluer l'investissement pédagogique ou administratif. Je souhaite aborder ce sujet au niveau européen ; avec mon collègue danois, nous envisageons de définir des critères pour évaluer l'ensemble de la carrière des enseignants-chercheurs. Mais je m'attends à une levée de boucliers, d'autant qu'une proposition d'évaluation individuelle des enseignants-chercheurs se heurte à l'opposition de plus de la moitié des membres du Conseil national des universités (CNU). Ce sujet n'est pas prioritaire mais nous l'aborderons en temps voulu.

Sur un même site, coexistent des personnes qui relèvent du droit public, du droit privé, des écoles, des universités... Une harmonisation s'impose. Pour les sites, la loi de 2013 est imparfaite : parfois, il existe un seul site pour deux régions et parfois trois sites sur une même région. Tout cela n'a pas beaucoup de sens ; j'interrogerai donc l'ensemble des sites.

Le prochain projet de loi de simplification prévoira l'expérimentation des gouvernances de site afin que chacun puisse trouver son propre mode de gouvernance, dans le respect bien sûr des règles du code de l'éducation. L'erreur de la loi de 2013 est de n'avoir prévu que trois statuts : les fusions, les associations valant rattachement – comment rattacher des écoles et des organismes à des universités ? – et les communautés d'universités et d'établissements (COMUE), formule plébiscitée mais qui impose toutes les contraintes d'un établissement public de coopération scientifique et technique : tous les établissements doivent ainsi fonctionner comme des universités. La future loi de simplification permettra d'interroger les sites afin de proposer plusieurs modèles de gouvernance qui répondent aux attentes des uns et des autres. Aux acteurs de trouver les bonnes solutions pour travailler ensemble et rayonner sur l'ensemble de leur territoire et à l'international. J'ai trop souffert d'essayer de faire entrer des projets dans des boîtes qui n'étaient pas faites pour eux. Il faut que la boîte s'adapte aux projets.

Des programmes de recherche ont été lancés pour faire le point sur la santé des étudiants. Ainsi, un programme établit la corrélation entre l'état du système immunitaire de l'étudiant et son sentiment de stress. Nous allons poursuivre en ce sens.

Les universités étant opérateurs de l'État, tout emprunt participerait à la dette maastrichtienne, d'où l'interdiction faite aux universités d'emprunter. Cependant, des partenariats permettent de rénover le patrimoine universitaire. En outre, le principe de spécialité s'impose, comme à tous les opérateurs de l'État : les universités n'ont le droit d'utiliser leurs locaux que pour leur fonctionnement propre. Elles ne peuvent donc louer leurs locaux l'été, ni déléguer leurs missions à un organisme privé. Il va falloir déroger à ce principe de spécialité, seule façon de valoriser et donc de réhabiliter le patrimoine universitaire. J'avais beaucoup apprécié le rapport du Sénat sur cette question : il avait évalué à 15 euros le mètre carré les besoins en maintenance des locaux universitaires. Or, aujourd'hui, les universités n'y consacrent que 1,5 à 2 euros. Leur patrimoine ne fait donc que de se dégrader.

Tous les outils numériques devront être utilisés pour permettre des allers-retours entre les mondes professionnel et universitaire. La France doit édicter des standards de qualité pour certifier les formations à distance et les formations hybrides en direction des pays liés à la francophonie. Si elle ne le fait pas, les standards anglo-saxons s'imposeront, alors qu'ils ne correspondront pas à notre vision de l'éducation.

Nous devons mener des recherches sur l'impact du numérique sur les modalités d'apprentissage. L'immersion dans le monde numérique des enfants depuis leur plus jeune âge construit sans doute des connexions neuronales qui font qu'ils n'aborderont pas de la même façon l'apprentissage. Nous devons donc interroger les sciences du langage, les sciences cognitives, les neurosciences pour mieux appréhender les nouveaux modes d'apprentissage avec le numérique.

Mme Catherine Morin-Desailly, présidente. – Nous avons récemment auditionné des psychologues, des psychiatres et des orthophonistes catastrophés de voir les jeunes enfants utiliser en permanence les écrans. Nous avons auditionné Bernard Stiegler qui nous a alertés sur l'absence de recherches scientifiques sur les modes d'apprentissage.

Merci, madame la ministre, pour votre discours de vérité. Nous sommes heureux que vous ayez placé l'orientation et la réussite de nos étudiants au cœur de vos préoccupations.

La réunion est close à 19h35.

Mercredi 12 juillet 2017

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente –

La réunion est ouverte à 09 h 05

Chronologie des médias - Ouverture par Christophe Tardieu, secrétaire général du centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) (Sera publié ultérieurement).

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Chronologie des médias - Audition conjointe de représentants des producteurs, créateurs, exploitants et distributeurs (Sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 12 h 20.

La réunion est ouverte à 14 h 35

Chronologie des médias - Audition conjointe de représentants des télévisions gratuites (Sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Chronologie des médias - Audition conjointe de représentants des télévisions payantes (Sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

Chronologie des médias - Audition de M. Eric Léandri, président-fondateur de Qwant (Sera publié ultérieurement)

Le compte rendu sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 17 h 35

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

Mercredi 12 juillet 2017

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

Objectifs de développement durable – Table ronde (publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

**Audition de M. Nicolas Hulot, Ministre d'État, ministre de la Transition
écologique et solidaire (publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

COMMISSION DES FINANCES**Mercredi 5 juillet 2017**

- Présidence de Mme Michèle André, présidente, et de M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales -

La réunion est ouverte à 14 h 35.

Audition de M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) et sur l'audit des comptes publics demandé par le Premier ministre

Mme Michèle André, présidente. – Nous recevons cet après-midi Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. Après l'avoir fait ce matin à l'Assemblée nationale, il va présenter à nos deux commissions son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, rapport présenté au Parlement chaque année avant le 30 juin, en application de l'article 58-3° de la loi organique relative aux lois de finances et dans lequel la Cour des comptes a, comme en 2012, choisi d'inscrire l'audit des finances publiques que lui a demandé le Premier ministre.

Ce rapport a été rendu public le 29 juin et, depuis, il anime la vie publique puisque la presse s'en est fait abondamment l'écho. De plus, il nourrit les travaux du Gouvernement puisque vous êtes, monsieur le Premier président, sollicité pour présenter ce document dans plusieurs événements qu'il organise.

Je rappelle que le débat d'orientation des finances publiques se tiendra en séance publique le jeudi 20 juillet après-midi et notre rapporteur général présentera son rapport d'information préparatoire devant la commission des finances le mercredi 19 juillet.

M. Alain Milon, président. – Je veux rendre hommage au travail réalisé par la Cour des comptes qui permet d'objectiver la situation des comptes publics de notre pays. Nous n'avons pas été surpris par les résultats présentés. Au cours des examens des textes financiers, les commissions des finances et des affaires sociales ont eu l'occasion d'exposer les réserves que leur inspiraient les prévisions présentées par le Gouvernement. Pour notre part, nous avons contesté la consistance des économies prévues dans le champ de l'Ondam mais aussi l'affirmation de la ministre selon laquelle les régimes de retraites seraient à l'équilibre pour des décennies.

Nous ne sommes pas davantage surpris qu'une part importante des suggestions de la Cour porte sur le champ social. Les administrations de sécurité sociale représentent 46 % des dépenses publiques et 24 % du PIB en prélèvements obligatoires. Notre commission a souligné à plusieurs reprises la nécessité de reprendre le chantier des politiques de l'emploi et de revoir certains contrats aidés. Pour des raisons démographiques et économiques, la dynamique des dépenses sociales est forte. La révision des projections démographiques de l'Insee, favorable à l'assurance chômage, nous invite à nous pencher rapidement sur le dossier des retraites. La soutenabilité d'un modèle social auquel les Français sont très attachés est en jeu : nous devons imaginer une réforme en profondeur tout en évitant une politique de rabet qui peut porter ses fruits à court terme mais qui ne peut répondre aux défis à venir pour notre protection sociale.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. – Je suis heureux d’être devant vous cet après-midi pour vous présenter les principales conclusions du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, qui inclut cette année l’audit des finances publiques, conduit par la Cour des comptes à la demande du Premier ministre. Il avait pour objectifs d’évaluer la situation actuelle des comptes publics, d’identifier les perspectives et les risques qui s’y attachent pour les années 2017 à 2020 et de formuler des propositions. Pour cela, la Cour a cherché à répondre à une question précise : les pouvoirs publics seront-ils en mesure d’atteindre les objectifs de finances publiques définis dans la loi de finances pour 2017 et le programme de stabilité transmis à la Commission européenne en avril ? Autrement dit, quelle est l’ampleur des risques qui pèsent sur la réalisation de la trajectoire prévue dans ces documents ?

Nos investigations nous ont conduits à formuler six constats. Tout d’abord, s’agissant de 2016 et des années précédentes, même si des progrès ont été constatés, la lenteur des efforts de réduction du déficit depuis 2011 a placé la France dans une situation de net décalage par rapport à ses partenaires européens. Ainsi, la réduction du déficit depuis 2011, qui est réelle, a néanmoins été plus lente que pour la moyenne de nos partenaires européens ; de plus, la croissance de nos dépenses est restée supérieure à celle de nos partenaires si bien que le déficit public de la France pour 2016 est toujours l’un des plus élevés d’Europe. Enfin, notre dette publique continue de croître, soit 96,3 points de PIB fin 2016. Pour conclure cette photographie comparative, trois faits marquants : la France est désormais, avec l’Espagne, le seul pays de la zone euro dont le déficit est supérieur au seuil de 3 points de PIB. En second lieu, la France a passé douze des quinze dernières années en procédure de déficit excessif, ce qui constitue un record au sein de la zone euro, partagé cette fois avec le Portugal. Troisième fait marquant : alors que les dettes publiques allemande et française étaient d’un niveau très proche avant la crise de 2008, la dette française est aujourd’hui supérieure à la dette allemande de près de 30 points de PIB. En définitive, la situation des finances publiques française est loin d’être assainie, en dépit des progrès réalisés. Elle continue de présenter des facteurs de vulnérabilité importants. Et ceci d’autant plus que des risques forts pèsent sur la capacité de la France à tenir pour l’avenir ses engagements européens. C’est ce que révèle l’analyse des perspectives qui se dessinent pour 2017 et les années suivantes.

Avant d’entrer dans le détail des chiffres, le deuxième constat de l’audit concerne les nombreux biais de construction qui ont affecté la sincérité des prévisions sur lesquelles est bâtie la trajectoire financière 2017-2020. Comme lors de l’audit de 2012, notre juridiction constate un risque de dérapage du déficit par rapport aux objectifs retenus. Mais si les écarts sont comparables, leurs origines diffèrent. En 2012, l’écart provenait d’une surestimation des recettes et d’une révision à la baisse de la croissance. En 2017, il résulte quasi-exclusivement de sous-estimations des dépenses de l’État, qui se sont traduites par des sous-budgétisations importantes dès l’adoption de la loi de finances initiale. Au sein des comptes des administrations publiques, ces dépenses sont celles dont l’État a le plus directement la maîtrise. L’écart provient également, mais dans une bien moindre mesure, de reports de charges de l’année 2016 vers l’année 2017, d’aléas intervenus début 2017 et de mesures nouvelles annoncées depuis le vote de la loi de finances. Pour 2018, force est de constater que le programme de stabilité sous-estime, lui aussi, l’effort en dépenses nécessaire pour atteindre l’objectif prévu d’une réduction de 0,5 point du PIB du déficit.

Dans ce contexte, la sincérité des prévisions de finances publiques et des documents budgétaires est impérative. En particulier, la préparation des prochaines lois de finances doit être l’occasion de marquer une rupture avec les pratiques récurrentes de sous-budgétisation. Ce n’est pas, loin s’en faut, la première fois que la Cour des comptes

observe des éléments d'insincérité dans la construction des prévisions de finances publiques. Elle l'a fait à plusieurs reprises, et depuis longtemps, notamment dans le cadre de ses rapports sur l'exécution du budget de l'État. Vous retrouverez la trace d'expressions très directes de mon prédécesseur sur ce point, il y a une dizaine d'années. Encore récemment, la Cour a soulevé « la question de la qualité et de la sincérité des prévisions de recettes fiscales » dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de 2014. Elle a parlé d'« une sincérité de la loi de finances initiale à améliorer » et de « débudgétisations importantes [...] qui ont altéré la sincérité de l'exécution de la dépense » dans son rapport sur le budget de l'État de 2015. Dans nos rapports, vous trouverez douze mentions du terme de « sincérité » en 2014, et huit en 2015. C'est pourquoi je reconnais avoir été surpris que certains s'étonnent et s'émeuvent. Si la Cour, constatant des écarts significatifs entre les prévisions et les réalisations, ou entre les prévisions annoncées et les prévisions raisonnables au regard des informations disponibles, n'en disait rien, ce serait anormal, car alors elle ne remplirait pas la mission que la Constitution et la loi organique lui confient. La Cour est dans son rôle, et il serait intéressant que les uns et les autres se penchent sur les solutions propres à renforcer la sincérité des prévisions de finances publiques. Car des solutions institutionnelles existent : l'exemple des prévisions macroéconomiques associées aux lois de finances et aux programmes de stabilité, dont la sincérité a incontestablement été renforcée par la création puis l'action du Haut conseil des finances publiques, le prouve. Toutefois, il n'existe encore aucun dispositif analogue pour s'assurer de la sincérité des prévisions de finances publiques, et en particulier celles des dépenses, en amont de leur approbation par le Parlement ou de leur examen par la Commission européenne.

S'agissant maintenant des perspectives pour 2017, la Cour observe un risque fort de voir la France sortir dès cette année de la trajectoire dont elle s'est dotée. C'est au niveau des dépenses de l'État que se situent les principaux risques pour 2017. Les dépassements potentiels sur les crédits des ministères sont évalués à 7,3 milliards d'euros par rapport au programme de stabilité. Ils sont concentrés principalement sur les missions « Agriculture », « Défense », « Solidarité » et « Travail et emploi ». Il faut y ajouter le coût de la recapitalisation d'Aréva, qui pèsera sur le déficit en comptabilité nationale à hauteur de 2,3 milliards d'euros.

Du côté des « bonnes surprises » potentielles, la Cour n'a en revanche identifié qu'une économie probable d'un milliard d'euros par rapport aux prévisions, répartie entre le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne et la charge de la dette.

Enfin, dernière donnée clé pour comprendre l'équation budgétaire de 2017 : à politiques inchangées et en excluant toute facilité consistant à reporter les dépenses sur les exercices suivants, nous évaluons les capacités réelles d'annulation de crédits au sein de la réserve de précaution du budget de l'État à un montant situé entre 2 et 3 milliards d'euros, qui correspond à celui constaté par la Cour dans son rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2016. Le fait qu'il y ait une réserve de précaution n'avait bien évidemment pas échappé à la Cour des comptes.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, les dépenses publiques seraient supérieures de 5,9 milliards d'euros aux prévisions du programme de stabilité, ce qui représente 0,3 point de PIB.

Au total, bien qu'il reste encore des incertitudes à cette période de l'année, nos analyses révèlent que la cible de solde public pour 2017 apparaît, à politiques constantes, hors d'atteinte. Sous réserve que des crédits d'un niveau équivalent à celui de l'exercice 2016

soient annulés d'ici la fin de l'année, le déficit s'élèverait à 3,2 points de PIB pour 2017, soit un dérapage de 0,4 point par rapport au programme de stabilité et de 0,5 point par rapport à la loi de finances initiale.

Face à cette situation, si la France souhaite tenir ses engagements, l'adoption de mesures de redressement est indispensable. Contenir le dérapage du déficit à 0,4 point d'écart par rapport à l'objectif du programme de stabilité, et donc atteindre 3,2 points de PIB, suppose déjà une action vigoureuse et rapide pour annuler des crédits s'élevant de 2 milliards à 3 milliards d'euros. Aller au-delà et passer de 3,2 à 3 points de PIB de déficit impliquerait d'importantes mesures d'économies supplémentaires à hauteur de 4 milliards à 5 milliards d'euros. Enfin, pour atteindre la cible de 2,8 points de PIB fixée par les pouvoirs publics, ce serait encore 4 à 5 milliards d'euros d'économies supplémentaires qu'il faudrait trouver. Bref, le respect de notre engagement européen – fixé à 2,8 points de PIB de déficit – ne serait possible que grâce à des économies s'élevant de 8 à 9 milliards d'euros.

Le quatrième message de l'audit porte sur les perspectives financières pour les années 2018 à 2020. Je me limiterai aux observations relatives à l'année 2018, pour laquelle nous n'avons pas cherché à émettre de prévision de solde, puisque cela dépendra des résultats de 2017, mais à mettre en lumière la difficulté de l'équation budgétaire. Le programme de stabilité prévoit une réduction du déficit de 0,5 point de PIB par rapport à 2017. Cet objectif apparaît extrêmement ambitieux, d'autant plus que certaines mesures votées fin 2016 conduisent à une diminution des prélèvements obligatoires pour 2018, à hauteur de 0,3 point de PIB. Dès lors, pour tenir cet engagement, il serait nécessaire de parvenir à une croissance nulle des dépenses, en volume, c'est-à-dire hors inflation, ce qui marquerait une rupture nette avec le rythme constaté ces dernières années. En 2016, l'augmentation de la dépense se montait en effet à 0,9 %. Cette rupture serait d'ailleurs d'autant plus complexe à enclencher que plusieurs facteurs poussent les dépenses à la hausse en 2018. Ainsi en est-il de la masse salariale, dynamique du fait des créations d'emplois prévues dans les secteurs prioritaires et de la montée en charge de l'accord sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR). Ainsi en est-il également de la hausse des dépenses de défense et de sécurité, au coût croissant de plusieurs grands projets d'infrastructure, à l'atténuation des effets des réformes des retraites, ou encore à la reprise attendue de l'investissement local.

En définitive, la Cour estime que la trajectoire de réduction du déficit fixée par la loi de finances et le programme de stabilité de 2017 est particulièrement difficile à respecter et implique des mesures de corrections vigoureuses.

Ce constat ne doit cependant nourrir ni fatalisme, ni pessimisme. Car les efforts qui permettraient de maîtriser durablement les finances publiques de la France ne sont pas hors de portée. C'est d'abord dans les méthodes employées pour concevoir, mettre en œuvre et suivre les efforts de maîtrise des finances publiques que résident des marges de progrès considérables.

La dépense publique française s'élève en 2016 à 56,2 % du PIB, pour une moyenne de 47,7 % dans la zone euro. Si certains écarts s'expliquent, en partie, par des choix d'organisation différents – comme par exemple en matière de retraite – il est indéniable que la France dépense plus que ses partenaires dans certains secteurs, comme l'éducation, l'emploi ou le logement, sans pour autant obtenir, loin s'en faut, de résultats supérieurs. Nos voisins ont réussi à mener des politiques de transformation qui leur permettent aujourd'hui de dépenser à la fois moins et mieux, en réunissant plusieurs conditions de succès. D'abord, une volonté politique forte et constante, exprimant des objectifs clairs et assumés et soutenant des

gestionnaires publics responsabilisés, alors qu'aujourd'hui, dans notre pays, tout est fait pour les déresponsabiliser. Ce principe de responsabilisation était au cœur de l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances de 2001, et je ne peux que regretter qu'il ait été tant dévitalisé.

La deuxième condition de succès, c'est l'inclusion dans l'effort de toutes les administrations publiques, y compris les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales. Enfin, troisième condition : l'intégration pleine et entière des projets de réforme dans le processus budgétaire, avec la fixation d'objectifs globaux d'économies et leur déclinaison par catégorie d'administrations publiques. Trop souvent, en effet, les ambitions de réformes ont été déconnectées de la procédure budgétaire.

Au-delà de ces préalables indispensables, la Cour recommande plusieurs évolutions de la gouvernance des finances publiques : le renforcement de la cohérence et de la portée des différents textes financiers. Le programme de stabilité pourrait ainsi être soumis au Parlement. Le périmètre des lois financières pourrait être revu pour mieux couvrir l'ensemble des dépenses des administrations publiques (loi de finances et, à terme, loi de financement de la sécurité sociale étendue à la protection sociale obligatoire et loi de financement des collectivités locales). Les volets « recettes » des projets annuels de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale pourraient très utilement faire l'objet d'une discussion conjointe au Parlement. Les normes et outils budgétaires existants pourraient être complétés par un objectif pluriannuel de dépenses lisible et compréhensible, couvrant toutes les administrations publiques. Il serait voté dans la loi de programmation et décliné dans les lois financières.

Deuxième axe : la réactivation d'une instance du type de la conférence des finances publiques, pour permettre une appropriation des objectifs par les différentes parties prenantes (État, sécurité sociale, collectivités territoriales). Je me réjouis donc qu'une initiative soit d'ores et déjà prise dans ce sens. Nous serons attentifs à sa mise en œuvre.

Enfin, et c'est un point sur lequel je veux insister : la procédure budgétaire elle-même pourrait évoluer. Elle pourrait être rééquilibrée au profit de l'examen des résultats effectifs des politiques déployées, revenant ainsi à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances. Cela signifie deux choses : tout d'abord, moins de temps devrait être consacré à l'examen du projet de loi de finances initiale à l'automne. En revanche, il faudrait en consacrer beaucoup plus à la mesure des résultats lors de l'examen de la loi de règlement au printemps, qui deviendrait ainsi une véritable loi de résultat.

Corollaire de ce rééquilibrage, l'information fournie au Parlement, qui a été considérablement enrichie au cours des quinze dernières années, pourrait être davantage exploitée, même si le Sénat, plus que l'Assemblée nationale, le fait déjà. Je pense bien sûr aux documents budgétaires, mais aussi aux travaux d'évaluation des juridictions financières.

Si la gouvernance globale des finances publiques pourrait ainsi être rendue plus complète et plus efficace, c'est précisément pour donner un cadre de référence solide et stable aux gestionnaires publics pour maîtriser leurs dépenses et améliorer l'efficacité de leur action. Des marges de manœuvre importantes existent en effet, dont nombre ont été identifiées par la Cour dans le cadre de ses travaux. Je ne citerai que quelques axes qui figurent dans le rapport.

Les trois premiers axes sont communs à l'ensemble des administrations publiques – État, collectivités territoriales et sécurité sociale – les trois axes suivants concernent chacun des trois grands champs de dépenses.

La masse salariale des administrations publiques représentait 284 milliards d'euros en 2016. Des mesures récentes ont relancé sa progression, sans que cette occasion ait été saisie pour moderniser la gestion des parcours des fonctionnaires. La Cour a identifié différents leviers en matière d'effectifs, de temps de travail et de rémunérations, qui permettraient de ralentir voire d'inverser la progression de la masse salariale.

La maîtrise des autres dépenses de fonctionnement, qui représentaient 112 milliards d'euros en 2015, pourrait encore être renforcée par des actions de simplification comme le développement de l'administration numérique, l'adaptation des réseaux territoriaux et la restructuration de l'immobilier public – sur laquelle la commission des finances a récemment publié un rapport – ou encore par une mutualisation accrue des achats.

Troisième élément transversal à toutes les administrations publiques : les dépenses de transferts sociaux, les dépenses fiscales – qui se montent à 85 milliards d'euros – et les investissements, dont les effets devraient être mieux évalués *a priori* et dont le ciblage devrait être plus pertinent, par exemple dans des secteurs comme le logement ou l'emploi.

Après avoir été supérieur à celui des dépenses de l'État au cours des années récentes, le rythme de progression des dépenses des collectivités locales s'est infléchi en 2015 et en 2016, sous le double effet d'une contrainte plus forte exercée par l'État et d'un moment particulier du cycle électoral. Le poids de ces dépenses, de l'ordre de 225 milliards d'euros en 2016, en fait un levier majeur de l'amélioration du solde public national. La Cour ne peut donc qu'appeler à la poursuite des efforts de maîtrise des dépenses locales et à une clarification de leurs missions respectives et de leur articulation. Pour y parvenir, la poursuite d'une réduction à un rythme à définir des concours de l'État est souhaitable.

Malgré des progrès récents, notre système de sécurité sociale demeure marqué par des déficits récurrents, qui menacent sa pérennité et nous isolent parmi nos voisins européens. La Cour estime que le déficit des comptes sociaux constitue une anomalie : nous sommes le seul pays à accepter un déficit aussi durable alors même qu'il s'agit de dépenses courantes. On peut s'interroger sur la pertinence de leur financement par l'emprunt, c'est-à-dire par les générations futures qui elles-mêmes devront financer leurs propres dépenses. Ce sont en particulier les déficits élevés de l'assurance maladie qui retardent le retour à l'équilibre de la sécurité sociale. Dans ses rapports récents, la Cour a avancé plusieurs pistes de réformes en profondeur, parmi lesquelles figurent une accélération de la recomposition de l'offre de soins, notamment à l'hôpital, une amélioration de la pertinence et de l'efficacité des prises en charge et une meilleure maîtrise des dépenses à fort enjeu. Nous avons ainsi estimé que tel était le cas pour les dépenses de soins infirmiers, de masso-kinésithérapie, de médicaments, de dispositifs médicaux, d'imagerie médicale, d'analyses de biologie, de transports sanitaires ou d'arrêts de travail.

Enfin, je voudrais évoquer le cas des services publics prioritaires assurés par l'État, notamment l'éducation nationale et la sécurité. Il revient bien entendu aux représentants du suffrage universel de décider quand des augmentations de moyens sont nécessaires et donc légitimes. Le rapport présenté aujourd'hui souligne simplement qu'avant d'augmenter les budgets, il est important d'évaluer la pertinence des organisations et des missions existantes et d'analyser la capacité à répondre aux nouveaux besoins par des

redéploiements internes. Sans cela, les moyens nouveaux pourraient n'avoir pour effet que d'arroser du sable. Tout n'est pas qu'une question de crédits ou d'effectifs : il faut également revoir l'organisation, le fonctionnement et la répartition des moyens.

Derrière l'ensemble de ces leviers d'action, il devrait y avoir à chaque fois plus de contractualisation, moins de régulation infra annuelle, des managers publics responsabilisés et intéressés aux résultats de leur action, et donc capables de proposer des économies durables, et non à courte vue. C'est à ces conditions que l'action publique gagnera réellement en performance.

Notre audit indique qu'à politique inchangée, la trajectoire des finances publiques s'écarterait significativement de celle qui a été prévue par la loi de finances pour 2017 et par le programme de stabilité. L'atteinte des objectifs fixés pour 2017, 2018 et les années suivantes serait fortement compromise. L'audit montre aussi que cette situation impose des efforts importants, qui sont à la portée des pouvoirs publics, sous trois conditions : un effort de pédagogie collective sur la dépense publique, l'établissement de textes financiers sincères et à la portée renforcée et, enfin, une beaucoup plus grande responsabilisation de tous les acteurs.

Mme Michèle André, présidente. – La Cour a estimé que le projet de loi de finances pour 2017 était « manifestement entaché d'insincérité ». Si le Conseil constitutionnel avait partagé votre jugement, il aurait pu censurer le projet de loi de finances, ce qu'il n'a pas fait. En outre, les risques pesant sur ce budget ne semblent pas si différents de ceux mis en évidence au cours de la période récente. Vous chiffrez le dérapage pour cette année à 9 milliards d'euros alors qu'en 2015, à la même période de l'année, il était évalué à 7 milliards d'euros, ce qui n'avait pas empêché le Gouvernement de faire mieux en fin d'année que l'objectif initial de dépenses, notamment en mobilisant la réserve de précaution à hauteur de 4 milliards d'euros. Pouvez-vous nous dire pourquoi vous avez employé ce terme très fort d'insincérité ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général de la commission des finances. – A la différence de la présidente, je n'ai pas été surpris ni offusqué par le rapport de la Cour des comptes puisqu'il confirme les critiques que la commission des finances avait formulées à l'automne dernier. C'est d'ailleurs pourquoi nous avons refusé d'examiner le budget en séance publique. À l'époque, nous avons été vivement critiqués, notamment par le secrétaire d'État au budget qui disait que le Sénat refusait de faire son travail. Bien au contraire, nous l'avons bien fait puisque notre rapport estimait que le déficit public pourrait atteindre 3,2 % du PIB, chiffre désormais avancé par la Cour des comptes. J'avais écrit que « ces estimations alternatives font apparaître la situation budgétaire dégradée que laissera à la prochaine majorité gouvernementale un projet de loi de finances pour 2017 à la sincérité contestable ». L'analyse de la Cour des comptes diffère quelque peu de celle de la commission des finances puisqu'elle considère que les évaluations de recettes apparaissent seulement un peu plus élevées mais elle estime que les sous-budgétisations sont plus importantes que notre propre estimation. Quoi qu'il en soit, nous avons identifié les risques de dérapages pour 2017 et 2018 et nous avons proposé des réformes structurelles.

D'après vos estimations, la recapitalisation d'Areva devrait alourdir de 2,3 milliards d'euros le déficit public. L'opération n'a toujours pas été réalisée, et nous sommes dans l'attente de la décision du comptable national sur son traitement comptable. Avez-vous une idée de la date à laquelle le verdict sera rendu ?

Les dépassements de crédits pourraient être limités par une action stricte sur les dépenses publiques. Vous avez cité des pistes d'économies. La réserve de précaution est importante : 13 milliards d'euros fin avril 2017. De simples annulations de crédit suffiront-elles ou bien faudra-t-il envisager un collectif budgétaire ou des décrets d'avance ?

J'ai récemment publié un rapport sur la dette publique. Le Premier ministre évoquait hier une remontée inéluctable des taux d'intérêt. Privilégiez-vous un scénario particulier et quel serait l'impact d'une hausse des taux sur nos finances publiques en 2017 et en 2018 ?

Le ministre de l'intérieur a lu lundi à la tribune le discours du Premier ministre et je me demande s'il n'a pas oublié quelques lignes sur les économies à réaliser. J'ai simplement entendu parler de maîtrise de la masse salariale, d'économies sur le logement, mais tout cela n'a été qu'esquissé. La commission des finances est allée plus loin, grâce à un important travail que nous avons commandé à la Cour des comptes sur la masse salariale : nous avons évoqué le temps de travail, les jours de carence, la masse salariale, les primes...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général de la commission des affaires sociales. – Je ne reviendrai pas sur les considérations, que je partage, de notre président Alain Milon. Je fais mien votre diagnostic sur la situation des finances sociales avec un déficit qui ne s'est réduit que de 0,1 point de PIB. Malgré des efforts, le bilan du plan d'économies 2015-2017 n'est donc pas à la hauteur des ambitions initiales.

Vous avez évoqué plusieurs pistes d'économies sur l'emploi, l'assurance chômage, la formation professionnelle. Pour ce qui est des retraites, vous estimez que le rapprochement des régimes sera difficile à réaliser. Cela signifie-t-il que la fusion des régimes vous semble hors de portée ? Le Gouvernement et le Président de la République souhaitent une réforme systémique avec l'instauration d'un régime par points. Pensez-vous que cela soit envisageable ?

Les dépenses de santé représentent plus de 11 % du PIB. Vous indiquez quelles sont les économies possibles dans le champ de l'Ondam et vous avez publié, à notre demande, des rapports très documentés sur ce point. Nous avons essayé de les utiliser au mieux dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale, notamment en ce qui concerne la pertinence des actes, les offres de soin et les jours de carence. Compte tenu, notamment, de la démographie médicale et de l'évolution du coût des médicaments, l'équilibre de l'assurance maladie est-il à notre portée ?

M. Didier Migaud. – Nous n'avons pas dit que le projet de loi de finances était globalement insincère. Nous ne sommes d'ailleurs pas juge de la sincérité globale de la loi de finances. En revanche, nous avons dénoncé les biais de construction qui affectent la sincérité de la loi de finances et du programme de stabilité. Il appartient au seul Conseil constitutionnel de dire à partir de combien d'insincérités il décide d'annuler la loi de finances.

M. François Marc. – Il ne l'a pas fait !

M. Didier Migaud. – Certes, mais il statue en décembre alors que notre rapport d'audit est publié en juillet, après les six premiers mois d'exécution. Nous disposons donc d'éléments, recoupés avec les administrations du budget et du Trésor. Nous savons parfaitement que les sous-budgétisations étaient connues lors de la confection du programme de stabilité et même lors de la loi de finances initiale. Comment qualifier des sous-

budgetisations, des économies improbables comme celles de l'Unedic ? Comment qualifier des annulations de crédits par décrets d'avance, immédiatement ré-ouverts en collectif et gelés la semaine suivante ? Cela s'appelle des éléments d'insincérité et nous ne ferions pas notre travail si nous n'attirions pas votre attention sur cela.

Le programme de stabilité avait fixé le déficit à 2,7 % du PIB, puis à 2,8 %. Le Haut Conseil des finances publiques avait estimé le 2,7 % improbable, ce qui avait entraîné de vives réactions et sa légitimité avait été mise en cause, comme si la suppression du thermomètre permettait de faire disparaître les symptômes. Dès la fin de l'année dernière, la Cour des comptes estimait que le déficit se monterait à 3,2 % du PIB, comme le faisait la commission des finances, mais aussi la Banque de France. La Commission européenne n'a jamais retenu le chiffre de 2,7 % du PIB. Quant au Conseil constitutionnel, il a évité de se prononcer sur ce chiffre, sa référence étant plutôt les 3 %, alors qu'elle ne figurait pas dans le projet de loi de finances initial. Voilà pourquoi nous estimons que la sincérité peut encore progresser dans les documents budgétaires.

Depuis 2013, la réduction des déficits des comptes publics oscille entre 0,1 et 0,2 point. La marche pour 2017 était beaucoup plus ambitieuse, puisqu'il s'agissait de 0,6 point, alors même que le projet de loi de finances contenait un certain nombre de dépenses supplémentaires et que la conjoncture économique ne montrait pas de signes de nette amélioration. Notre diagnostic ne peut donc pas surprendre.

Pour Areva, la décision finale sera prise par Eurostat en mars ou avril 2018, une fois que la France aura présenté ses comptes publics. Mais sa décision portera sur les comptes 2017, puisque la dépense pèsera sur cette année. La jurisprudence d'Eurostat est constante : une partie de la recapitalisation sera considérée comme une aide de l'État et donc comme une dépense. Les 2,3 milliards d'euros de recapitalisation seront vraisemblablement considérés comme maastrichtiens. La Commission européenne ne prend pas en compte ces estimations car elle estime que tant qu'une décision n'est pas constatée, elle n'a pas à l'intégrer dans ses estimations, mais le problème est bien évidemment connu.

La réserve de précaution change de nature depuis quelques années. Normalement, elle est censée permettre de faire face à des aléas imprévus. Depuis quelques années, elle sert à absorber des sous-budgetisations constatables dès le vote de la loi de finances initiale. En 2016, elle était de l'ordre de 11 milliards d'euros, elle est d'un peu plus de 13 milliards d'euros en 2017. Nous avons examiné la possibilité d'annulations effectives de crédits : en 2016, sur les 11 milliards d'euros mis en réserve, seuls 2,5 milliards d'euros ont pu être annulés. Sur la base de cet exemple, nous estimons qu'il faudra annuler environ 2,5 milliards d'euros de crédits en 2017 pour que le déficit soit limité à 3,2 points de PIB.

J'ai lu des déclarations d'anciens responsables expliquant qu'ils avaient procédé à des « surgels ». Quand le congélateur est plein, il est plein ! Le « surgel » autorise-t-il un dégel effectif ou, au contraire, une congélation définitive ? On peut aussi décider de geler l'ensemble du budget : si c'était la solution, ce serait simple.

Le respect d'un déficit limité à 3,2 points de PIB implique donc l'annulation de 2,5 milliards d'euros sur la réserve de précaution. Si vous voulez limiter le déficit à 3 points de PIB, il faut trouver 4,5 milliards d'euros d'économies supplémentaires. Si vous voulez être en ligne avec le programme de stabilité, il faut annuler encore 4,5 milliards d'euros de dépenses. Il nous paraît tout à fait possible de faire en 2017 ce qui a été fait en 2016 pour que

le déficit reste à 3,2 points de PIB ; il serait plus difficile de passer à un déficit à 3 points de PIB, mais cela reste faisable.

La Cour des comptes n'a pas à se prononcer sur les moyens employés pour opérer le redressement des comptes. La loi organique relative aux lois de finances ouvre deux possibilités : les décrets d'avance ou le collectif budgétaire. Le choix de la voie retenue appartient au Gouvernement.

En ce qui concerne la dette, les prévisions du programme de stabilité paraissent plutôt raisonnables. Nous ne devrions pas connaître cette année une augmentation brutale des taux d'intérêt et le ministère de l'économie et des finances a toujours été relativement prudent dans ses estimations des charges de la dette et d'évolution des taux d'intérêt. En revanche, nous avons pu évaluer les conséquences d'une augmentation des taux de 100 points de base : à la page 92 du rapport, un graphique montre quelles seraient les conséquences d'une telle augmentation sur nos comptes publics.

Pour répondre aux questions du rapporteur général de la commission des affaires sociales, les pistes d'économies que nous avons évoquées nous semblent réalisables sans remettre en cause l'accès aux soins et la qualité des soins. Nous disposons de marge de manœuvre sur un certain nombre de dépenses. L'équilibre de la sécurité sociale est à notre portée et il est pertinent de se fixer un tel objectif à court terme.

En ce qui concerne les retraites, de nouvelles évolutions sont nécessaires pour rapprocher l'ensemble des régimes dans un double objectif : un équilibre financier durable et une meilleure équité entre les régimes. Renforcer la convergence suppose d'ajuster les paramètres des différents régimes, en articulant mieux le régime de base et les régimes complémentaires, et de poursuivre le rapprochement entre secteur privé et public engagé en 2003 – un rapport récent de la Cour des comptes fait apparaître que les régimes privés et publics se sont sensiblement rapprochés. Faut-il aller jusqu'à la fusion de ces régimes ? Un autre de nos rapports met en évidence les avantages d'une telle évolution, mais aussi les risques financiers et les délais nécessaires à respecter. Nous ne nous sommes pas penchés sur les avantages respectifs du calcul par points ou par annuités. Cependant, une fusion trop rapide pourrait coûter cher à l'État, du fait de l'inclusion des primes dans le calcul des pensions : Raoul Briet, président de la première chambre, ou Christian Charpy, conseiller maître, pourront vous apporter des précisions sur ce point. Nous pourrions également venir vous présenter ce rapport.

M. Éric Doligé. – Nous travaillons actuellement sur un texte censé « rétablir la confiance dans l'action publique ». Le Gouvernement concourt à l'action publique ainsi que l'administration, les parlementaires ne sont donc pas les seuls concernés.

Un budget insincère ne va pas dans le sens de la confiance dans l'action publique. Renforcer la sincérité des comptes est important, vous l'avez dit. Le rapporteur général de la commission des finances a rappelé tout à l'heure que le Sénat avait refusé d'examiner le projet de loi de finances pour 2017 en raison de son insincérité. Il faut donc rapprocher les termes « insincérité », « responsabilité » et « confiance ». L'insincérité peut être volontaire, elle peut aussi résulter d'une incompétence – cela ne me paraît pas être le cas – ou de facteurs non prévisibles.

Pensez-vous que l'on puisse introduire dans notre droit une disposition permettant de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement lorsqu'il présente un budget insincère ?

Mme Michèle André, présidente. – En écoutant le Premier président de la Cour des comptes, je me disais que, si le Sénat avait examiné la dernière loi de finances, ce travail nous aurait servi aujourd’hui...

M. Jacques Chiron. – Eh oui !

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Il aurait fallu que le Gouvernement accepte d’écouter le Sénat...

Mme Michèle André, présidente. – Si le Sénat avait mené son travail à terme, nous serions dans une meilleure position aujourd’hui.

M. Yves Daudigny. – Nous sommes tous convaincus du caractère insupportable de la dette sociale qui fait supporter à nos enfants et à nos petits-enfants le coût des soins dont nous bénéficions actuellement. Néanmoins, il me semble que les interventions que nous avons entendues jusqu’à présent ont peu mis en valeur l’effort considérable, et largement efficace, accompli ces dernières années pour atteindre l’objectif d’équilibre du régime général de la sécurité sociale.

Pour la branche maladie, le déficit prévu s’élève à 2,6 milliards d’euros, la branche AT-MP est en excédent de 0,7 milliard d’euros, la branche famille est à l’équilibre et la branche vieillesse enregistre un excédent de 1,6 milliard d’euros. Le déficit du régime général s’établit donc à 400 millions d’euros, mais je n’oublie pas le déficit de 3,8 milliards d’euros du Fonds de solidarité vieillesse, parce qu’il faut être honnête. Cet effort méritait d’être souligné.

Nous mesurons l’intérêt des propositions de la Cour des comptes concernant l’assurance maladie. Les facteurs de croissance de la dépense restent importants, qu’il s’agisse de l’allongement de la durée de la vie, du coût des nouvelles thérapies, alors que les mesures de réduction de la dépense ont souvent un effet différé, comme dans le cas du virage ambulatoire.

Je voulais vous interroger sur un point de détail : un décret publié le 10 mai 2017 confie la gestion de l’amortissement de la dette sociale à l’Agence France Trésor. La Caisse d’amortissement de la dette sociale (Cades) est maintenue, avec son conseil d’administration et un nouveau président. Des transferts de personnel sont réalisés et l’Agence France Trésor, qui gère déjà une dette de plus de 1 600 milliards d’euros, va gérer la dette de la Cades, de l’ordre de 140 milliards d’euros. Quel regard portez-vous sur cette décision ? Annonce-t-elle une fusion à terme des finances sociales et des finances de l’État ?

M. François Marc. – Je suis heureux que les questions budgétaires reviennent à l’ordre du jour. Nous avons beaucoup entendu parler des costumes de tel candidat, des T-shirts de tel autre ou des hologrammes d’un troisième, mais on a entendu peu de considérations budgétaires dans cette campagne électorale, alors même que le déficit de l’État reste à 70 milliards d’euros par an, alourdissant régulièrement la dette.

Monsieur le Premier président de la Cour des comptes, vous nous avez présenté votre appréciation de l’état des comptes publics et exprimé un certain nombre de considérations de caractère politique, évoquant notamment l’insincérité des comptes, alors même que nous ne sommes qu’au milieu de l’année. L’an dernier, la prévision de déficit, à la même époque, était à 72,3 milliards d’euros et il s’est élevé à 69 milliards d’euros en fin

d'année. Dans ces conditions, un Premier président de la Cour des comptes devrait être prudent lorsqu'il s'autorise à présenter des prévisions en milieu d'année, surtout si elles sont assorties de commentaires de caractère politique.

Pour ma part, je vous interrogerai sur les chiffres connus, puisque, pour 2017, on n'en est qu'aux conjectures, aux prévisions, aux simulations, aux hypothèses de travail. Si l'on compare la situation de 2010 à celle de 2016, pouvez-vous nous confirmer que le déficit de la sécurité sociale est passé de 23 milliards d'euros à 7 milliards d'euros et que le déficit de l'État a été réduit de 148,8 milliards d'euros à 69 milliards d'euros ? Pouvez-vous nous apporter une confirmation qui relève de votre compétence de vérificateur des comptes publics ?

M. Yannick Botrel. – Monsieur le Premier président de la Cour des comptes, je ne suis pas en accord avec les termes de votre rapport concernant le budget de l'agriculture, dont je suis rapporteur spécial avec mon collègue Alain Houpert.

Qualifier d'insincère le budget agricole, c'est refuser de reconnaître le caractère aléatoire, voire imprévisible, de certaines dépenses, imputables à des phénomènes météorologiques ou sanitaires. Il est paradoxal que votre rapport évoque ces aléas sans en tirer les conséquences pratiques. Faudra-t-il que les budgets à venir anticipent le coût des sécheresses ou des crises sanitaires éventuelles ? Si la Cour des comptes le pense, il serait également bon qu'elle nous indique quelle méthodologie appliquer pour y parvenir.

La problématique des refus d'apurement communautaires pour la période 2008-2012 explique l'essentiel de l'augmentation des dépenses du budget de l'agriculture. Le solde de ces apurements, d'un montant de 1,1 milliard d'euros, fut un héritage bien lourd à porter. La pratique de l'inscription de cette dépense dans les projets de loi de finances rectificative est ancienne et les refus d'apurement n'ont jamais figuré dans les lois de finances initiales dans le passé. Pour l'année en cours, nous étions encore en pourparlers avec Bruxelles pour certains ajustements au moment du vote du budget. Si l'on qualifie aujourd'hui ce budget d'insincère, il aurait fallu le dire depuis de nombreuses années, les précédentes lois de finances ayant toutes utilisé la même méthode. Voilà pourquoi je relativise les appréciations de la Cour des comptes, d'autant plus que, lors du dernier quinquennat, les crises agricoles de tous ordres se sont additionnées et que le Gouvernement y a fait face.

M. Francis Delattre. – Je remercie le Premier président de la Cour des comptes d'avoir tenu un discours sur la réalité du pays. Nous sommes sortis de la philosophie pour revenir à la réalité : c'est bientôt la fin des rêves !

Ma question porte sur l'ampleur des mesures fortes nécessaires pour respecter notre engagement d'un déficit à 3 points du PIB. On peut toujours effectuer certains ajustements grâce à des mesures très techniques, telles que celles qu'a évoquées notre rapporteur général, mais lorsque l'ordre de grandeur atteint plusieurs milliards d'euros, on en vient à se poser la question de la responsabilité du Parlement. Pouvez-vous nous dire, monsieur le Premier président, à partir de quel niveau de dépassement il serait indispensable que le Gouvernement dépose un projet de loi de finances rectificative ?

Le fait que le nouveau Gouvernement n'ait pas déposé de projet de loi de finances rectificative signifie qu'il donne son agrément à la politique conduite par l'ancien secrétaire d'État au budget, Christian Eckert. Ce dernier s'est vanté d'avoir réduit le déficit de 70 milliards d'euros à 69 milliards d'euros, alors que nous savons tous qu'il sera plutôt de

l'ordre de 75 milliards d'euros : ce n'était que de la communication ! Il est temps de prendre de vraies mesures et il serait souhaitable que le Parlement y soit associé. Dès lors qu'une orientation politique différente s'est manifestée, pourquoi ne conseillez-vous pas au Gouvernement de déposer un projet de loi de finances rectificative ?

M. Richard Yung. – La question de l'insincérité du budget revient chaque année et elle nous met forcément mal à l'aise : soit il s'agit d'une erreur, soit il y a eu un « biais de construction », pour reprendre la belle expression de la Cour des comptes. Que peut-on faire pour sortir de cette situation ? Pour les prévisions, la réponse a consisté en la création du Haut Conseil des finances publiques. Faut-il aussi créer une Haute Autorité des dotations budgétaires ?

J'approuve tout à fait vos observations, Monsieur le Premier président, sur la nécessité de revoir les méthodes de travail mises en œuvre lors de l'adoption des lois de finances. Nous passons un temps infini à discuter dans l'hémicycle sur des dépenses de quelques dizaines de milliers d'euros, alors que l'on ne s'occupe pas de mesurer l'efficacité de la dépense publique ou le respect des objectifs. Faut-il envisager une révision de la loi organique relative aux lois de finances ?

Un dernier mot sur les réserves de précaution : elles enlèvent toute signification à notre vote, puisque le Gouvernement fait ce qu'il veut ensuite, la réalité budgétaire finale étant sans rapport avec le document que le Parlement a discuté.

Mme Michèle André, présidente. – Nous examinerons dans quelques jours le projet de loi de règlement. J'espère que nous serons nombreux dans l'hémicycle pour discuter ce texte qui me paraît offrir l'occasion de vérifier si nous adhérons collectivement aux objectifs et aux grands principes.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Notre capacité d'amender est assez limitée dans le cadre d'une loi de règlement...

Mme Michèle André, présidente. – Mais la capacité de compréhension est bien là !

La commission des finances a à plusieurs reprises entendu les responsables de programme pour préparer l'examen du projet de loi de règlement. Or ceux-ci ne sont pas décideurs, mais exécutants de décisions qui leur échappent, et nous avons parfois pu mesurer leur malaise face à nos questions.

Une réflexion devrait être menée pour faire de la loi de règlement un outil d'appréciation plus qualitatif. Les vingt jours que nous consacrons à l'examen de la loi de finances initiale ne sont pas du temps perdu, mais nous pourrions essayer de rendre plus pertinentes les modalités d'examen des lois de règlement.

M. Marc Laménie. – Merci pour ce travail pédagogique. Page 59 du rapport, un tableau montre que les dépenses de l'État dans le périmètre de la norme de dépense s'élèvent à 390 milliards d'euros. Quelle serait la conséquence d'une éventuelle remontée des taux d'intérêt sur le poids de la charge de la dette, qui est de plus de 40 milliards d'euros ?

L'État est le premier financeur des collectivités territoriales, puisque les prélèvements sur recettes représentent 44 milliards d'euros. On évoque toujours la baisse des dotations de l'État. Or les collectivités territoriales sont des donneurs d'ordres importants,

essentiels à l'investissement. Quel niveau de prélèvements pourrait être supporté par les collectivités territoriales ?

M. Maurice Vincent. – Monsieur le Premier président, vous avez utilisé le terme d'insincérité. Je souhaite insister sur sa charge communicationnelle, alors que la défiance vis-à-vis des responsables politiques est considérable. N'ignorons pas la perception extérieure de ce terme technique.

Page 15 de votre rapport, vous dites que le Haut Conseil des finances publiques est associé à la prévision des taux de croissance et vous souhaitez qu'il soit également associé, en amont, aux prévisions de dépenses et de recettes afin de s'assurer de leur validité. Ai-je bien compris ? Cette évolution poserait des questions importantes.

Je suis particulièrement les participations financières de l'État, notamment en ce qui concerne Areva. La facture d'Areva-EDF de 7,5 milliards d'euros, émise avant 2012, pèse aujourd'hui sur les équilibres à trouver. Dans votre rapport, vous soulignez que les 2,3 milliards d'euros de recapitalisation intégreraient le déficit maastrichtien. Toutefois, d'un point de vue budgétaire, ces 7,5 milliards d'euros ont toutes les chances d'être trouvés d'ici la fin de l'année, puisque l'État procède à des ventes de participations depuis le 1^{er} janvier. L'interprétation maastrichtienne concernant les 2,3 milliards d'euros n'implique pas une absence de recettes d'ici la fin de l'année.

M. Thierry Carcenac. – Dans une vie antérieure, j'ai étudié les documents de la Cour des comptes. Si les formules pour qualifier la sous-budgétisation changent parfois, nous sommes trop habitués à ce genre de choses. Néanmoins, les budgets contraints conduisent à la déresponsabilisation des directeurs d'administration, ce qui pose problème.

J'ai relu des observations de 2013 et 2014 sur la dette, selon lesquelles les taux d'intérêt avaient vocation à remonter dans les années suivantes. Je note cependant que, grâce à l'Agence France Trésor, la charge de la dette, qui était de 52,2 milliards d'euros en 2012, est aujourd'hui de 41 milliards d'euros. Il convient de noter cet effort.

Les recettes de l'impôt sur les sociétés sont décevantes. Monsieur le Premier président, les avez-vous comparées avec les dépenses fiscales importantes à venir, notamment celles du CICE qui continuent à augmenter ?

Vous avez noté que les collectivités territoriales participaient au redressement budgétaire. Le fait que leurs ressources aient été largement diminuées empêche de voir la baisse des investissements, ce qui pose problème. Il serait intéressant d'en faire part dans un rapport.

Mme Fabienne Keller. – Je m'inquiète de l'insincérité des comptes publics, plus grave que les années précédentes.

Soulignons le travail mené sur les ressources humaines de l'État. On peut y trouver des sources d'économies, tout en préservant un management incitatif dans les grandes administrations de l'État.

Pouvez-vous clarifier la situation des crédits de la défense, alors que la lutte contre le terrorisme constitue une priorité absolue ? Un gel des dépenses, à hauteur de 2,3 milliards d'euros, a été décidé il y a quelques semaines. Quelle dotation assurerait la sécurité de la France sur notre territoire comme ailleurs dans le monde ?

M. Georges Patient. – Vous préconisez la suppression pure et simple des surrémunérations en outre-mer, en dénonçant des avantages salariaux injustifiés – je précise qu’elles sont versées non aux ultramarins, mais aux fonctionnaires d’État expatriés outre-mer. Comptez-vous évaluer l’impact de cette suppression sur des économies ultramarines déjà fragiles ?

Vous évoquez l’accord sur la Guyane – qui constitue un plan d’urgence – en signalant que sa mise en place sera plus tardive que prévu. Cette information provient-elle du Gouvernement ?

Mme Michèle André, présidente. – Un équilibre entre les économies à réaliser et la croissance à ne pas casser doit être trouvé. Monsieur le Premier président, votre rapport d’audit n’évoque pas le risque sur la croissance. Page 122 du rapport, vous indiquez à propos de vos simulations que, par souci de simplicité, il est fait l’hypothèse que la diminution des dépenses publiques est sans effet sur la croissance du PIB. Je n’y crois pas beaucoup, d’autant que les baisses de dépenses publiques évoquées atteignent 150 milliards d’euros. Quel est l’impact des baisses de dépenses sur la croissance et avez-vous évalué l’impact sur la croissance des scénarios que vous proposez ?

M. Didier Migaud. – Oui, une réduction des dépenses peut entraîner un effet récessif. Tout dépend de son niveau – il faut trouver le bon compromis.

À mon tour de vous poser une question, Madame la présidente : existe-t-il un lien entre le niveau de dépenses publiques et la croissance ? Si tel était le cas, la France serait championne du monde de la croissance, puisqu’elle a l’un des niveaux de dépenses publiques parmi les plus élevés au monde ! Il n’existe pas de lien mécanique. Le plus important est que les dépenses soient efficaces. Le niveau des dépenses en France est plus élevé que dans bien d’autres pays pour des résultats plus passables. C’est pourquoi il faut s’intéresser aux lois de résultats et à l’efficacité de l’investissement public. Tout investissement n’est pas vertueux en lui-même. Songez au tout-TGV. La pertinence d’un investissement peut s’amoinrir au fil du temps.

Monsieur Éric Doligé, il n’est pas certain que la question de la sincérité soit réglée par un régime de responsabilité des gouvernants. Il s’agit d’un sujet de nature politique : la relation entre le Gouvernement et le Parlement. La sanction peut être un vote de défiance ou une motion de censure, ou l’élimination par le suffrage universel à l’élection suivante. Le plus important est que les éléments soient connus de tout le monde, grâce à une juridiction indépendante telle que la Cour des comptes.

Pour répondre à Maurice Vincent, oui, des avis d’autorités doivent contribuer à une plus grande sincérité des documents présentés. C’est le cas des hypothèses macro-économiques, sans doute grâce au Haut Conseil des finances publiques. Cela n’existe pas sur les scénarios de finances publiques. Il pourrait être pertinent qu’une autorité indépendante puisse exprimer un avis, afin d’éclairer le Parlement. C’est ensuite au Parlement de décider librement. Il ne faut jamais se formaliser d’un avis – j’ai été surpris de recevoir une volée de bois vert après avoir évoqué l’avis du Haut Conseil des Finances publiques. Toute solution – Haut Conseil des finances publiques ou Cour des comptes – peut être étudiée. Le Parlement doit aussi pouvoir être saisi sur le programme de stabilité, puisqu’il engage le pays. Ce serait utile et intéressant.

Nous préférons contribuer à la sincérité de la présentation des documents budgétaires et financiers plutôt qu'intervenir dans le cadre d'une sanction qui arrive trop tard.

Je n'ai aucune difficulté à reconnaître auprès d'Yves Daudigny et François Marc que le déficit de la sécurité sociale et celui des comptes publics ont diminué. La commission des comptes de la sécurité sociale se réunira demain – nous recevrons plus d'informations sur le déficit de la sécurité sociale à cette occasion. Toutefois, nous observons que son budget n'est pas encore à l'équilibre. Quant aux comptes publics, la France est le seul pays européen, avec l'Espagne, à pâtir d'un déficit excessif. Si la France a réduit ses déficits, sa situation s'est plutôt dégradée par rapport à celle des pays comparables. Constaté des écarts par rapport à une trajectoire n'est pas émettre un jugement politique – sinon, il faudrait aussi adresser ce reproche à la Commission européenne, à la direction du budget, à la direction générale du Trésor, à la Banque de France, à la Cour des comptes. Nous avons travaillé sur pièces pour affirmer qu'un certain nombre de sous-budgétisations étaient connues lors de la confection des documents budgétaires transmis au Parlement et à la Commission européenne. Nous n'inventons rien – et nous sommes dans notre rôle. La loi organique relative aux lois de finances demande à la Cour des comptes de rédiger un rapport préparatoire au débat d'orientation budgétaire, donc par définition non seulement sur le passé, mais aussi sur le présent et l'avenir. C'est en s'appuyant sur des pièces que nous avons dit qu'il y avait eu des annulations de crédits sur 2016 et que ce mécanisme était donc possible. Pour autant, il est impossible d'annuler tous les crédits gelés. Nous le disons à partir de pièces et nous sommes prêts à soutenir la contradiction. Demandez ces documents au ministère des finances ! Je rappelle que le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques a été prévu par la loi organique relative aux lois de finances – je crois la connaître un peu.

À Francis Delattre et Éric Doligé, je réponds que la Cour des comptes n'a pas compétence pour répondre à la question : à partir de quel niveau faut-il une loi de finances rectificative ? La loi organique relative aux lois de finances dispose qu'une annulation peut se faire par décret d'avance ou par une loi de finances rectificative. Cela regarde le Gouvernement.

Richard Yung, oui, quelques dispositions constitutionnelles, organiques, ou réglementaires peuvent être modifiées pour changer les conditions de présentation et d'examen des textes budgétaires. La Cour des comptes est prête à contribuer à votre réflexion. Il est aussi possible d'étudier le fonctionnement des pays étrangers. La procédure française est assez spécifique, en ce que l'examen de la loi de finances initiale est plus long que dans les pays comparables, qui se consacrent davantage au débat d'orientation.

Le problème de recapitalisation d'Areva n'est pas celui des recettes – les 7 milliards d'euros peuvent être trouvés – mais celui de l'inscription de la dépense dans la comptabilité maastrichtienne. Quel que soit le financement, cette dépense doit apparaître. Les 7 milliards d'euros ne seront pas comptabilisés dans le déficit. En revanche, 2,3 milliards d'euros le seront, selon la jurisprudence d'Eurostat.

Je partage totalement les propos de Thierry Carcenac sur la responsabilisation. Le ministère de l'économie et des finances doit changer ses pratiques. La façon dont les budgets sont arrêtés déresponsabilise trop les gestionnaires. Le principe selon lequel chaque ministre doit être son propre ministre des finances a complètement disparu. Les gestionnaires publics ne sont pas intéressés aux résultats, au contraire. Il faut revoir les méthodes. La responsabilisation est essentielle pour une action publique plus efficiente.

Bien évidemment, la dette fait courir un risque à la France. Même la Banque centrale européenne le dit aujourd'hui. Jusqu'à présent, la dette pouvait augmenter alors même que la charge de la dette diminuait. Il faut en sortir. Aux États-Unis, la situation change. La Banque centrale européenne assumait une politique jugée complaisante offrant des taux d'intérêt bas. Avec la reprise de l'inflation et le retour de la croissance, ceux-ci vont évoluer. Ce ne sera pas brutal, mais cela peut avoir des conséquences, compte tenu d'une dette qui continue de croître.

L'investissement des collectivités territoriales a baissé, nous l'avons constaté. Nous y reviendrons en octobre dans le rapport sur les finances locales.

Les dépenses fiscales progressent hors CICE. Elles dépassent le plafond fixé par la loi de programmation, sans que cela suscite de réaction.

Je disais à Fabienne Keller qu'un travail est en cours sur la loi de programmation militaire. Pour l'instant, nous constatons un recensement de besoins supplémentaires liés à la lutte contre le terrorisme et à la présence de la France sur plusieurs terrains extérieurs. Les dépenses contraintes, de défense, de sécurité, ainsi que de santé, peuvent continuer à augmenter. Il faut donc maîtriser les dépenses de fonctionnement et de personnel.

Georges Patient souhaite-t-il la disparition de la surrémunération outre-mer ?

M. Georges Patient. – Ce n'est pas ce que j'ai dit. J'en demande une évaluation.

M. Didier Migaud. – Nous émettons des observations sur le montant de 1,4 milliard d'euros que représente cette surrémunération : ses critères de répartition ne correspondent plus à la réalité. Par exemple, la majoration de traitement liée au différentiel de coût de la vie par rapport à la métropole mérite d'être débattue à nouveau. On pourrait envisager une majoration appuyée sur des critères revisités, comprenant une prime d'installation outre-mer et des indemnités de sujétion et d'éloignement fusionnés. Nous ne proposons pas une économie nette mais une meilleure utilisation de cette somme.

Nous avons pris en compte une partie de la dépense destinée à la Guyane prévue pour 2018 et non la totalité. Il faudra qu'elle soit confirmée par l'actuel Gouvernement.

M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes. – La sous-budgétisation de la mission « Agriculture » est récurrente depuis 2014. L'une des raisons est liée aux apurements communautaires. À l'occasion de notre audit, nous avons réuni la secrétaire générale du ministère, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel ainsi que le directeur financier pour dresser un état des lieux concret. La secrétaire générale et le directeur financier ont poussé un cri du cœur commun quant à l'importance croissante des sous-budgétisations dues aux refus d'apurements communautaires. Cette donnée est avérée.

Je précise, concernant la réserve de précaution, que nous avons procédé comme en 2012. À l'époque, il s'agissait de 1,5 à 2 milliards d'euros de dépassements de crédits. Il était donc possible de compenser ces risques. Cette année, le montant s'élève à 6 milliards d'euros nets. L'ordre de grandeur n'est pas du tout le même. Nous apportons, dans notre rapport, une explication technique aux 2 à 3 milliards d'euros d'annulations utiles. Un exemple : l'économie sur l'Unedic, présentée comme une partie du bouclage de la loi de finances et du programme de stabilité, a été abandonnée au profit d'un gel de crédits supplémentaire de près

de 2 milliards d'euros décidé en avril. Il n'y a pas de sens à ajouter du gel à du gel. Ce gel supplémentaire est donc resté virtuel.

La réunion est close à 16 h 25.

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

Mercredi 12 juillet 2017

- Présidence de Mme Michèle André, présidente -

La réunion est ouverte à 9 heures.

Projet de loi autorisant la ratification de l'avenant modifiant la convention du 14 janvier 1971 entre la France et le Portugal tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôts sur le revenu - Examen du rapport et du texte de la commission

M. Éric Doligé, rapporteur. – Notre commission examine ce matin le projet de loi autorisant la ratification de l'avenant, signé le 25 août 2016 à Lisbonne, à la convention fiscale du 14 janvier 1971 entre la France et le Portugal tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôt sur le revenu.

Cela pourrait vous sembler aller de soi, mais en réalité, il n'en est rien. Lors de l'examen par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances rectificative pour 2016, le Gouvernement avait déposé en séance publique un amendement autorisant l'approbation de cet avenant – créant par là même un précédent qu'il aurait sans doute eu la tentation de répéter très souvent.

Le Sénat, suivant en cela l'avis de notre rapporteur général, avait supprimé cet article, estimant que la ratification d'une convention fiscale n'avait pas sa place dans une loi de finances. Le Conseil constitutionnel avait finalement censuré l'article, donnant raison au Sénat.

L'examen des conventions fiscales par le Parlement n'est pas seulement une exigence formelle ; il a plusieurs fois montré son utilité, comme par exemple lors du refus du Sénat d'autoriser la ratification de l'accord de 2011 avec le Panama, ou les engagements obtenus du Gouvernement lors de la ratification de la convention fiscale avec Andorre en 2014.

Sur le fond, cet avenant est une réponse à un problème précis, apparu en 2013, touchant aux règles d'imposition des rémunérations et pensions publiques. En vertu du modèle de référence de l'OCDE, les revenus versés à des agents publics ou à des retraités de la fonction publique sont exclusivement imposés à la source, c'est-à-dire par l'État qui les verse, par opposition aux revenus et pensions privés, imposés dans l'État de résidence du bénéficiaire. Or la convention franco-portugaise de 1971 déroge à ce modèle en autorisant aussi une imposition des rémunérations et pensions publiques par l'État de résidence, à

condition que celui-ci élimine les doubles impositions. On parle alors de droit d'imposition partagé.

Cette dérogation est longtemps restée sans effet, ni le Portugal ni la France n'exerçant leur droit d'imposer en tant qu'État de résidence. Mais en 2013, le Portugal, alors en pleine crise économique, a engagé une série de contrôles fiscaux à l'encontre d'agents publics et de retraités de la fonction publique française résidant au Portugal. Plus précisément, les contrôles ont visé les personnels des lycées français de Lisbonne et de Porto, soit quelques dizaines de personnes.

Celles-ci se sont alors retrouvées dans une situation difficile, car même après élimination de la double imposition, le barème de l'impôt sur le revenu est sensiblement plus élevé au Portugal qu'en France. De plus, l'administration portugaise peut effectuer des redressements sur cinq ans – contre trois ans en France –, auxquels s'ajoutent le cas échéant des majorations et pénalités.

À la suite de ces contrôles, la France a entamé des démarches auprès du Portugal, qui a accepté de suspendre les procédures et de faire évoluer les règles applicables, pour les mettre en conformité avec les règles de l'OCDE. C'est l'objet de cet avenant, qui prévoit donc un principe d'imposition exclusive à la source des pensions et rémunérations publiques, assortie de deux exceptions.

D'une part, les pensions publiques sont imposables par l'État de résidence si leur bénéficiaire en possède la nationalité – portugaise, en l'espèce. Cette exception est prévue par le modèle de l'OCDE.

D'autre part, les traitements et rémunérations d'activité sont également imposables par le Portugal si le bénéficiaire en possède la nationalité, mais à la condition qu'il ne possède pas la nationalité française. En d'autres termes, la France a obtenu le droit, dérogatoire au modèle de l'OCDE, d'imposer à la source les fonctionnaires actifs binationaux résidant au Portugal.

Certains ont pu s'émouvoir de la différence de traitement entre fonctionnaires actifs et retraités qui résulte de ces dispositions. C'est tout à fait compréhensible. Toutefois, il faut rappeler que ce sont bien les règles plus favorables – pour les actifs – qui sont dérogatoires à la norme de l'OCDE, et non les règles moins favorables – pour les retraités. L'avenant est donc déjà plutôt favorable à la France sur ce point, et une harmonisation complète des règles n'aurait pu se faire qu'au détriment des actifs, et non en faveur des retraités. Ces dispositions ne concernent que très peu de cas, et sont en tout état de cause plus favorables que celles qui s'appliquent aux salariés et retraités du secteur privé, toujours imposés à la résidence. Par conséquent, cet avenant me semble présenter un bon équilibre, et il convient de l'approuver.

Les parties ont également saisi l'occasion de cette négociation pour moderniser les dispositifs de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, sur deux aspects. Premièrement, la mise en conformité de l'article régissant les échanges d'informations (à la demande et automatiques), étant précisé que la France et le Portugal sont déjà soumis à ces dispositions en vertu de leurs engagements multilatéraux et européens. Deuxièmement, l'introduction de deux clauses anti-abus générales, permettant de refuser le bénéfice de la convention fiscale lorsque le bénéficiaire n'est pas le « bénéficiaire effectif », ou lorsqu'il apparaît que l'opération a un

objectif « principalement fiscal ». Ces dispositions constituent des améliorations bienvenues à la convention fiscale de 1971, et justifient l'adoption de l'avenant.

Toutefois, une incertitude plane aujourd'hui sur l'ensemble des conventions fiscales signées par la France. Le 7 juin dernier, les représentants de quelque 76 pays ont en effet signé la convention multilatérale de l'OCDE pour la mise en œuvre des mesures du plan BEPS (*Base erosion and profit shifting*) de lutte contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices. Comme nous l'a expliqué Pascal Saint-Amans, directeur du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, lors de son audition du 28 juin, cet instrument vise à modifier en une seule fois les dispositions anti-abus de 1 105 conventions bilatérales existantes, dont la convention franco-portugaise.

Or, en l'absence de version consolidée de la convention disponible à ce jour, il est extrêmement difficile de mesurer précisément l'impact de l'instrument multilatéral. Ainsi, la France considère que la convention franco-portugaise de 1971 contient déjà une clause permettant d'éviter le contournement de la notion d'établissement stable telle que décrite à l'article 12 de l'instrument multilatéral, et n'émet aucune réserve sur l'application de cet article. Mais le Portugal, de son côté, se réserve le droit de ne pas l'appliquer dans son intégralité, et ne considère expressément aucune de ses conventions bilatérales comme déjà conformes.

Des divergences de ce type, très techniques, sont susceptibles d'apparaître sur d'autres points, et dans d'autres accords. Il me semble donc indispensable qu'à l'avenir, une convention fiscale ne puisse pas être approuvée par le Parlement sans que celui-ci dispose d'une information claire et exhaustive sur ce que change l'instrument multilatéral. Il incombera le cas échéant au Gouvernement de fournir les informations qui ne seraient pas disponibles *via* les outils que prépare actuellement l'OCDE.

Pour finir, je souhaiterais évoquer, bien qu'il ne figure pas dans le présent avenant, le statut avantageux des résidents non habituels (RNH). Institué en 2009, il permet aux particuliers qui résident au Portugal plus de 183 jours par an, sans y avoir été résidents au cours des cinq années précédentes, de bénéficier, pendant une période de dix ans, d'une exonération totale d'impôt sur le revenu sur leurs revenus de source étrangère.

Initialement réservé à certains profils à haute valeur ajoutée – médecins, professeurs, artistes, avocats fiscalistes par exemple –, le statut de RNH a été étendu aux retraités du secteur privé à partir de 2013, faisant du Portugal une destination fiscalement très attractive. Cela n'a pas échappé à de nombreux retraités français, bien informés par maints reportages sur le sujet, et trouvant pour les aider une multitude d'intermédiaires et de sociétés de conseil plus ou moins recommandables.

En principe, un tel régime relève de la souveraineté fiscale du Portugal, qui en tant qu'État de résidence peut choisir d'exercer ou non son droit d'imposer. Il existe depuis longtemps un consensus international sur le sujet. Mais, par deux décisions de 2015, le Conseil d'État a jugé que pour se voir reconnaître la qualité de résident fiscal d'un État, il ne fallait pas seulement être imposable dans cet État, mais y être effectivement imposé. Portant en l'espèce sur des fonds de pension allemand et espagnol, exonérés dans leurs pays d'origine, ces décisions pourraient trouver à s'appliquer au cas du Portugal, mais aussi à d'autres États qui offrent des avantages similaires aux retraités, comme par exemple le Maroc.

Il s'agit d'un sujet complexe, dont les conséquences dépassent largement le cadre du Portugal, et qui à mon sens devrait être apprécié au cas par cas. L'enjeu est de concilier deux principes : la lutte contre la concurrence fiscale déloyale d'une part, et le respect de la souveraineté fiscale des États d'autre part.

Ainsi, faudrait-il aller jusqu'à appliquer ce principe aux exonérations accordées par certains États aux familles nombreuses, ou aux foyers aux revenus modestes ? Faut-il mettre sur le même plan la non-imposition d'une multinationale du numérique dans une juridiction complaisante et l'exonération accordée par un pays en développement en échange d'un investissement productif, ou de la construction d'infrastructures dans une zone géographique isolée ? Accepterait-on qu'un autre État remette en cause le choix de la France d'exonérer les organisateurs de Jeux olympiques de 2024 ?

Nous aurons sans doute l'occasion de nous pencher à nouveau sur cette question d'importance. Toutefois, une clarification de la position de l'administration concernant le Portugal serait bienvenue.

À titre personnel, il ne me semblerait pas opportun d'imposer rétroactivement les Français qui ont fait le choix de demander le statut de RNH au Portugal, car ils l'ont fait de bonne foi et en toute conformité des stipulations de la convention fiscale. Au demeurant, la fiscalité n'est peut-être pas toujours leur motivation principale : beaucoup de binationaux figurent parmi ceux qui ont choisi ce statut.

Néanmoins, le statut de RNH constitue une forme de concurrence fiscale offensive, d'ailleurs parfaitement assumée par le Portugal dans un contexte de difficultés économiques. Ce pays a également institué un *golden visa* accordant aux ressortissants d'un pays n'appartenant pas à l'espace Schengen un visa, un permis de travail et un permis de résidence, en échange d'un investissement immobilier de 500 000 euros.

Le régime des RNH a suscité des réactions de certains partenaires du Portugal. La Finlande ainsi a obtenu la négociation d'une nouvelle convention fiscale, qui met fin à ce statut pour les retraités finlandais qui s'installent au Portugal, et la Suède envisagerait de le faire.

À l'avenir, le maintien d'une imposition à taux zéro pendant dix ans pourrait donc devenir plus difficile à défendre. Il me semble toutefois que des solutions conciliant la souveraineté fiscale des uns et les bases fiscales des autres pourraient être trouvées – par exemple un taux d'imposition réduit, sans pour autant être abusif.

Dans le contexte actuel d'évolution des règles de la fiscalité internationale, la question de la définition de la résidence fiscale ne manquera pas de se poser à nouveau. Reste qu'à ce jour, elle ne relève pas des conventions fiscales, et n'aurait de toute façon pas eu sa place dans le présent avenant que je vous propose donc d'approuver, au vu des avancées importantes qu'il contient.

M. Philippe Dallier. – A-t-on une idée des sommes en jeu ?

M. Éric Doligé, rapporteur. – Quelque 7 921 personnes ont demandé le statut de RNH au Portugal entre 2009 et 2015, toutes nationalités confondues ; 5 633 l'ont obtenu, 514 ont vu leur demande rejetée. Et 1 754 dossiers sont en cours d'examen. Il est difficile d'obtenir des informations supplémentaires, même s'il semble que les retraités représentent la

majorité de ces demandes ; quoi qu'il en soit, les retraites des personnes concernées ne sont souvent pas très élevées. Beaucoup sont des binationaux franco-portugais de retour dans leur pays d'origine.

M. Richard Yung. – Les très riches n'ont pas ce genre de pratiques...

M. Philippe Dallier. – Ils ont d'autres solutions !

M. Richard Yung. – Vous l'avez dit, les personnes concernées sont pour l'essentiel des enseignants des lycées français de Lisbonne et de Porto. L'avenant à la convention fiscale leur est plutôt favorable, puisqu'il permet la taxation en France où l'impôt sur le revenu est moins élevé. Le fond du problème est que les retraités binationaux ne bénéficient pas de cet avantage, contrairement aux actifs, d'où leur mécontentement. Je comprends leur problème, mais il est vrai que la règle applicable est conforme aux principes posés par l'OCDE ; il paraît difficile d'y déroger.

La deuxième partie de votre intervention est très importante car elle touche au phénomène des « retraites fiscales », qui est en plein développement, en particulier au Maroc et à l'île Maurice. Les rôles sont parfois inversés : il y a quelques années, le Danemark a dénoncé sa convention fiscale avec la France, car nombre de ses ressortissants allaient passer leur retraite – financée par un fonds de pension danois, donc par le contribuable – chez nous, et y dépenser leur argent. Une particularité de la convention fiscale faisait que ces revenus n'étaient pas taxés. Désormais, les ressortissants danois doivent négocier au cas par cas leur situation fiscale avec l'administration française. Ce phénomène de nomadisme fiscal est encore limité, mais en pleine expansion ; il est indispensable de l'encadrer.

M. Bernard Lalande. – Votre rapport montre que les calculs fiscaux ne sont pas réservés aux professionnels. Nul besoin d'être spécialiste de la question : l'agent immobilier ou l'intermédiaire donne toutes les explications nécessaires à ceux qui achètent une maison au Portugal.

Le législateur doit éviter la double imposition, mais aussi la double exonération. En faire bénéficier les retraités qui vont résider au Portugal à travers le statut de RNH revient, pour la France, à reconnaître un impôt nul dans un État européen. À l'avenir, n'importe quel pays pourrait attirer des retraités ayant cotisé dans un autre État.

Pour évaluer la réalité des 183 jours de résidence annuelle, l'administration fiscale française fait le rapprochement avec les déplacements de soins de la personne concernée ; mais cela demande beaucoup de travail pour un enjeu financier assez faible.

D'une certaine manière, ce phénomène existe aussi à l'intérieur du territoire national : ainsi de celui qui, après avoir vécu et travaillé en région parisienne, décide d'aller passer sa retraite sur le littoral charentais. Les taxes prélevées sur la vente de sa propriété iront à la région Île-de-France, mais il pourra toucher des aides sociales auprès du département de Charente-Maritime.

Mme Michèle André, présidente. – Lorsque le bureau de la commission s'est rendu à Lisbonne il y a deux ans pour évaluer les effets de la crise économique, on pouvait y voir de grandes affiches, en français, vantant les mérites d'un achat immobilier au Portugal... C'est une question difficile : en France, nous avons accueilli nombre de Portugais aux revenus

modestes, qui ont pu créer au Portugal une richesse qu'ils n'auraient pas eue ici. Certains ont par ailleurs la double nationalité.

M. Éric Doligé, rapporteur. – Les enseignants des lycées français de Lisbonne et Porto sont inquiets ; une partie d'entre eux ont subi des redressements fiscaux. C'est un problème sérieux, auquel notre administration essaie de trouver une solution avec son homologue portugaise. En complément du propos de Richard Yung, je précise que plusieurs retraités qui ont acquis la nationalité portugaise envisagent aujourd'hui de l'abandonner, pour bénéficier de l'imposition à la source – c'est-à-dire en France – prévue par l'avenant.

S'agissant du statut des RNH, il me semble peu probable que la double non-imposition puisse être maintenue indéfiniment. Faudrait-il pour autant qu'une suppression ait un effet rétroactif ? La question mérite d'être posée. De nombreux Français, attirés par ce statut, sont allés s'installer au Portugal. Ils risquent aujourd'hui de se voir imposer des redressements, alors que leur démarche était à l'époque conforme à la loi.

M. Richard Yung. – Au-delà de la question de la concurrence fiscale, j'ajoute que le *golden visa*, qui permet aux citoyens de pays tiers d'obtenir un visa de l'Union européenne, est un contournement des règles de l'espace Schengen.

La commission adopte le projet de loi autorisant la ratification de l'avenant modifiant la convention du 14 janvier 1971 entre la France et le Portugal tendant à éviter les doubles impositions et à établir des règles d'assistance administrative réciproque en matière d'impôts sur le revenu.

**Contrôle budgétaire – Instituts français de recherche à l'étranger (IFRE) –
Communication (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

**Contrôle budgétaire – Maquette budgétaire de la mission « Remboursements
et dégrèvements » – Communication (sera publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

**Contrôle budgétaire – Agence France-Muséums – Communication (sera
publié ultérieurement)**

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

La réunion est close à 11 h 40

Rapport du Gouvernement préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) –Projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2016 – Projet de décaler d'un an l'entrée en vigueur du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu – Audition de MM. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances et Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics (sera publié ultérieurement)

Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.

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

La réunion est close à 20 h 10

COMMISSION DES LOIS

Mardi 11 juillet 2017

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 9 h 10.

Projet de loi et projet de loi organique rétablissant la confiance dans l'action publique - Examen des amendements aux textes de la commission

La commission examine les amendements sur les textes n^{os} 609 et 608 (2016-2017) de la commission sur le projet de loi n^o 581 (2016-2017) et le projet de loi organique n^o 580 (2016-2017) rétablissant la confiance dans l'action publique (procédure accélérée).

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous avons 242 amendements à examiner sur le projet de loi, et 73 sur le projet de loi organique. Nous commençons par quelques amendements du rapporteur sur le projet de loi.

PROJET DE LOI RÉTABLISSANT LA CONFIANCE DANS L'ACTION PUBLIQUE EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

Article 2 quater

L'amendement de coordination n^o 281 est adopté.

Article additionnel après l'article 3

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n^o 282 fait une synthèse des apports de nos collègues sur la question des collaborateurs parlementaires : il précise le cadre juridique de leur emploi et rappelle la nécessité d'un dialogue social.

L'amendement n^o 282 est adopté.

Article 5

L'amendement rédactionnel n^o 283 est adopté.

Article 6

L'amendement rédactionnel n^o 284 est adopté.

Article additionnel après l'article 7 bis

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'usage semble s'être récemment établi que le président de la République interroge l'administration fiscale et la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) concernant les personnalités pressenties pour entrer au Gouvernement. Je n'y ai pas trouvé de base légale. Il me semble important de donner un cadre juridique à cette pratique, que le président de la République s'est autorisé à mettre en

œuvre. Cela sécuriserait le président de la HATVP sur le plan juridique. C'est l'objet de l'amendement n° 285.

M. Jean-Pierre Sueur. – Vous avez de bons sentiments à l'égard du président de la HATVP et du président de la République !

M. Philippe Bas, rapporteur. – Comme à l'égard de l'administration fiscale, détentrice du secret fiscal !

M. Jean-Pierre Sueur. – Permettez-moi de dire ici que l'effet de ces consultations relatives aux personnes pressenties pour entrer au Gouvernement n'a guère été probant. Il aurait fallu au moins un mois pour les rendre efficaces : comment mener une enquête sérieuse sur la situation fiscale et patrimoniale d'une personne en douze heures ? Nous l'avons bien vu ; nous le verrons peut-être encore – j'espère que nous ne le verrons plus...

M. François Pillet. – C'est vrai qu'aucun texte ne prévoit de telles consultations, ce qui laisse craindre une violation du secret fiscal.

M. René Vandierendonck. – J'ajoute que, dans une interview récente, M. Jean-Louis Nadal, président de la HATVP, expliquait qu'une partie des difficultés provenait du fait que les organismes publics consultés pour le contrôle de la situation fiscale et patrimoniale des acteurs publics ne dialoguent aucunement entre eux.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne vois pas à quoi votre amendement peut servir, sauf à nous croire dans le monde des bisounours ! Au moins les impétrants savent-ils désormais qu'il vaut tout de même mieux avoir payé ses impôts, même en cas de phobie administrative. Le président de la République aura toujours d'autres moyens, hors de notre contrôle, pour savoir à quelle personnalité pressentie il peut faire confiance. En la matière, je crains que l'excès de droit ne nuise au droit.

M. François Pillet. – Il est tout de même plus rassurant de savoir qu'il s'agira de moyens légaux !

M. Pierre-Yves Collombat. – Quel optimisme !

M. Jean-Yves Leconte. – Je partage l'avis de M. Collombat. Et il suffirait que le président de la République « envisage » une nomination pour obtenir de la HATVP des informations sur n'importe quelle personne !

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Ce n'est pas l'objectif.

Mme Catherine Tasca. – Je rejoins les préoccupations du rapporteur, surtout à l'égard du président de la HATVP. Nous avons confié des responsabilités toujours plus grandes à cette autorité administrative indépendante. Mieux vaut les encadrer.

M. Michel Mercier. – Cette pratique s'est mise en place depuis des années, en effet. Il faut donc lui donner une base légale. Le président de la HATVP a accédé à la demande d'information du président de la République.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Il n'aurait peut-être pas dû !

M. Michel Mercier. – Pour l’heure, le président de la République appelle toutes sortes de gens à répondre à la HATVP – chacun a l’espoir d’être nommé ministre. Résultat : M. Nadal croulait sous les informations et beaucoup des personnes concernées furent finalement déçues. Il serait bon, donc, d’encadrer ces pratiques. Sinon, le président de la HATVP et le procureur de Paris seront consultés sans cesse.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Il serait bon que la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique ait des compétences d’attribution, c’est une garantie de son indépendance. Sinon, où s’arrêter ? De plus, les informations communiquées sous un délai de 24 heures sont forcément superficielles et non garanties.

L’amendement n° 285 est adopté.

Article additionnel avant l’article 7 ter

M. Philippe Bas, rapporteur. – L’amendement n° 286 établit une certaine symétrie entre le traitement des frais de mandat des parlementaires et celui des frais de représentation des ministres en exigeant qu’un décret en Conseil d’État définisse les conditions de prise en charge des frais de réception et de représentation des membres du Gouvernement, dans la limite de plafonds et, surtout, sur présentation de justificatifs.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Ce parallélisme des formes me paraît de bon aloi !

L’amendement n° 286 est adopté.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Adoption à l’unanimité !

Article 8

M. Philippe Bas, rapporteur. – L’amendement n° 287 concerne l’application outre-mer.

L’amendement n° 287 est adopté.

Article 9

M. Philippe Bas, rapporteur. – Même chose pour l’amendement n° 288.

L’amendement n° 288 est adopté.

Article 9 ter

M. Philippe Bas, rapporteur. – L’amendement n° 289 clarifie les conditions dans lesquelles la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) peut recourir à l’appui des magistrats financiers.

L’amendement n° 289 est adopté.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Nous passons aux amendements de séance.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE

Article additionnel avant l'article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 107.

M. Jean-Pierre Sueur. – Pourquoi ? Nous nous sommes donné le mal d'écrire un long argumentaire... Le débat sur le fond me donnera l'occasion de m'exprimer en séance.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 107.

Article 1^{er}

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 197 rectifié et 232 rectifié.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 108 sous réserve d'une petite rectification : il faut ajouter les mots : « - les délits prévus aux articles 222-33 et 222-33-2 du code pénal ».

M. Jean-Pierre Sueur. – Nous approuvons avec force et rectifierons l'amendement en ce sens.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 108 sous réserve de rectification.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 234 rectifié sera satisfait par l'adoption de l'amendement n° 108 rectifié. Retrait.

La commission sollicite le retrait de l'amendement n° 234 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 233 rectifié, qui intègre à juste titre la grande délinquance financière à la liste des infractions qui entraînent l'inéligibilité, sous réserve de rectification. Il faudrait écrire le premier alinéa ainsi : « - les délits prévus aux articles 313-1 et 313-2 du code pénal, lorsqu'ils sont commis en bande organisée ; ».

M. Pierre-Yves Collombat. – Merci d'avoir accepté ma proposition. Je trouve tout de même étrange que le Gouvernement ait oublié ce genre de délit dans la nouvelle peine d'inéligibilité, alors qu'on en a retenu beaucoup d'autres.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 233 rectifié sous réserve de rectification, ainsi qu'à l'amendement n° 88.

Article 1^{er} bis

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

Articles additionnels après l'article 1^{er} bis

M. Philippe Bas, rapporteur. – Demande de retrait de l'amendement n° 41, qui porte sur le « verrou de Bercy », comme des amendements n^{os} 167, 203 rectifié *bis* et 68.

La commission sollicite le retrait des amendements n^{os} 41, 167, 203 rectifié bis et 68, ainsi que de l'amendement n° 7 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Article 2

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 92, qui demande un avis de la HATVP sur les règles déontologiques applicables aux assemblées parlementaires.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je suis d'accord avec le rapporteur !

M. François Pillet. – Moi aussi : cela serait contraire à la séparation des pouvoirs.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 92.

Article 2		
M. MARIE	141	Défavorable
M. LABBÉ	182 rect.	Défavorable
Mme AÏCHI	228 rect. <i>ter</i>	Demande de retrait
M. LABBÉ	192 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme AÏCHI	226 rect. <i>ter</i>	Demande de retrait
Mme S. ROBERT	109	Défavorable

M. Didier Marie. – Il serait pourtant plus cohérent d'avoir une définition identique des conflits d'intérêts entre la loi de transparence de la vie publique de 2013 et le présent article qui concerne le Parlement.

M. Jean-Pierre Sueur. – Pourquoi écrire « veille à faire cesser tout conflit d'intérêts » ? « Est tenu de » me semble plus tonique, plus nerveux, plus ferme. J'étais pour ma part favorable à l'amendement n° 109 de Mme Robert.

M. François Pillet. – Certainement, mais la rédaction retenue par le Gouvernement reprend celle de la loi de transparence de la vie publique de 2013.

Article 2		
Mme S. ROBERT	110	Défavorable
M. LABBÉ	184 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait

Articles additionnels après l'article 2

La commission sollicite le retrait de l'amendement n° 187 rectifié. Elle émet un avis défavorable à l'amendement n° 186 rectifié.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 57 rectifié traite du droit de communication des délibérations interministérielles. Il est irrecevable : il ne présente aucun lien, même indirect, avec le texte.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – C'est un cavalier législatif.

M. Jean-Yves Leconte. – Je ne partage pas l'avis de notre rapporteur. Ce texte porte sur la confiance, donc sur la transparence, et cela concerne bien les relations entre le public et l'administration. Il devrait rendre plus transparentes un certain nombre de décisions prises par l'administration en supprimant plusieurs exceptions figurant au droit de communication des documents administratifs.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Que les gouvernements successifs aient pris l'habitude de donner à leurs projets de loi des titres larges ne signifie pas que tout ce qui est couvert par ces titres peut faire l'objet d'amendements. C'est le contenu d'un texte qui détermine son champ, et votre amendement est bel est bien irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution. C'est la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel que de déterminer la recevabilité d'un amendement en fonction du contenu d'un texte, non en se référant à des titres devenus souvent amphigouriques. Je vous rappelle par exemple la décision du Conseil constitutionnel de 2016 sur la loi « égalité et citoyenneté ».

M. Jean-Yves Leconte. – Nous cherchons à identifier les conflits d'intérêts. Ce texte exige de la transparence au Parlement. Qu'on ne me dise pas que mon amendement, qui exige la même transparence du Gouvernement, est un cavalier !

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Bien : votons sur l'avis de notre rapporteur.

L'amendement n° 57 rectifié est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Vous ne pourrez donc pas défendre votre amendement en séance.

M. Jean-Yves Leconte. – C'est anormal. Il ne peut pas y avoir de confiance dans de telles conditions !

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Je comprends votre désarroi mais la commission a voté.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 195 rectifié.

La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 150.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 227, 193 rectifié, 235 rectifié et 4 rectifié.

Article 2 bis

La commission sollicite le retrait de l'amendement n° 206 et, à défaut, y sera défavorable.

Articles additionnels après l'article 2 bis

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 278.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 91.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 133 concerne la commission des sondages. Il n'a aucun lien, même indirect, avec le texte initial du Gouvernement.

L'amendement n° 133 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 236 rectifié, qui porte sur le remboursement de la « pantoufle » des fonctionnaires de l'État, me semble réglementaire, comme je l'ai précisé la semaine dernière en commission.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 236 rectifié au titre de l'article 41 de la Constitution.

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

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 156 tend à apporter des restrictions à la mobilité des membres des corps de contrôle ou d'inspection, mais il soulève deux difficultés. D'une part, la notion de corps de contrôle ou d'inspection n'est pas suffisamment précisée ; d'autre part, l'interdiction, pour les fonctionnaires concernés, de quitter leur poste et donc de réaliser toute mobilité pendant un délai de cinq ans peut paraître excessive. En effet, s'ils partent trop tôt, les fonctionnaires doivent déjà payer la fameuse « pantoufle ». Retrait ou défavorable.

M. Pierre-Yves Collombat. – Nous avons ici l'occasion de nous attaquer à une vraie dérive. L'essentiel des effectifs de chaque corps de fonctionnaires n'est plus où il doit être. Les allers et retours entre l'administration et le secteur privé mettent en danger nos institutions, mais la séparation des pouvoirs est souvent invoquée à l'encontre de nos propositions. Cet amendement, même s'il est imparfait, mérite une vraie discussion.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 156 et, à défaut, y sera défavorable.

Articles additionnels après l'article 2 bis		
M. M. MERCIER	157	Défavorable
Mme ASSASSI	90	Défavorable
M. COLLOMBAT	259 rect.	Défavorable
M. COLLOMBAT	239 rect.	Défavorable

Articles additionnels après l'article 2 bis		
M. LABBÉ	185 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. COLLOMBAT	257 rect.	Défavorable
M. COLLOMBAT	237 rect.	Défavorable
M. COLLOMBAT	258 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	131	Irrecevable art 48 al 3
Mme ASSASSI	127	Irrecevable art 48 al 3
Mme ASSASSI	126	Irrecevable art 48 al 3
Mme ASSASSI	128	Irrecevable art 48 al 3
Mme ASSASSI	129	Irrecevable art 48 al 3
Mme N. GOULET	158	Défavorable
M. LABBÉ	194 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme ASSASSI	89	Demande de retrait
Article 2 quater		
Le Gouvernement	207	Défavorable

Articles additionnels après l'article 2 quater

M. Philippe Bas, rapporteur. – La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 139 qui tend à supprimer le système de contrôle sur les activités d'influence et de représentants d'intérêt de l'industrie du tabac, au motif qu'il fait doublon avec le dispositif du registre des représentants d'intérêts créé par la loi « Sapin II » du 9 décembre 2016.

M. Jean-Yves Leconte. – La modification du code de la santé publique proposée par cet amendement n'est-elle pas un cavalier législatif soumis à l'irrecevabilité de l'article 45 ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – C'est la matière traitée, plus que le code concerné, qui compte. Il s'agit ici d'apporter une solution à la question du registre d'intérêts ; peu importe le code visé.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 139.

Elle sollicite le retrait de l'amendement n° 223 et, à défaut, y sera défavorable.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements identiques n° 42, 58 rectifié, 168 rectifié et 247 rectifié visent à modifier l'intitulé du titre III. Demande de retrait car ils mentionnent, à l'inverse du texte du Gouvernement, les collaborateurs de groupe parlementaire. En revanche, je suis favorable à l'amendement n° 69 rectifié de M. Raison.

La commission sollicite le retrait des amendements n^{os} 42, 58 rectifié, 168 rectifié, 247 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Elle émet un avis favorable à l'amendement n^o 69 rectifié.

Article 3

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avec l'amendement n^o 208, le Gouvernement veut revenir sur des dispositions que nous avons introduites dans le texte. Un décret est intervenu au mois de juin pour définir ce qu'est la « famille » d'un membre du Gouvernement afin de mettre en œuvre l'interdiction des emplois « familiaux » dans les cabinets ministériels. Comme nous devons assortir cette interdiction de sanctions pénales, il nous faut insérer dans la loi une partie des dispositions du décret, et de ce fait, définir le champ d'application de la sanction pénale applicable aux ministres. Nous définissons donc la famille d'un ministre par analogie complète avec la famille d'un parlementaire.

M. Jean-Pierre Sueur. – Pourquoi le Gouvernement dépose-t-il cet amendement ?

M. Philippe Bas, rapporteur. – Il invoque la séparation des pouvoirs, mais nous répondons que les sanctions pénales doivent être inscrites dans la loi : nous sommes certains de notre position ! Le Conseil constitutionnel appréciera.

M. Michel Mercier. – Ce qui l'emporte, c'est la qualité de l'incrimination et donc le principe de légalité des délits et des peines.

M. Philippe Bas, rapporteur. – La commission émet donc un avis défavorable à l'amendement 208, car il est contraire à notre position.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 208, ainsi qu'au n^o 209.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Demande de retrait pour l'amendement n^o 210, qui concerne les pouvoirs de la HATVP sur les collaborateurs de cabinet ministériel.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 210.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n^o 83 de notre collègue Alain Richard vise à rendre publics les emplois croisés au sein des « cabinets ministériels ». Favorable.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 83.

Articles additionnels après l'article 3

M. Philippe Bas, rapporteur. – Du fait de l'adoption par la commission de mon amendement n^o 282 sur le statut des collaborateurs parlementaires, je sollicite le retrait d'un grand nombre d'amendements proposés après l'article 3, devenus sans objet.

Articles additionnels après l'article 3		
Mme LABORDE	252 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. DÉTRAIGNE	170 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Mme LABORDE	248 rect. <i>ter</i>	Demande de retrait
Mme BOUCHOUX	59 rect.	Demande de retrait
Mme BOUCHOUX	64 rect.	Demande de retrait
M. RAISON	70 rect.	Demande de retrait
M. CABANEL	19 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. RAISON	78	Demande de retrait
M. DÉTRAIGNE	172 rect.	Demande de retrait
Mme LABORDE	262	Demande de retrait
Mme BOUCHOUX	60 rect.	Demande de retrait
Mme LABORDE	249 rect.	Demande de retrait
M. DÉTRAIGNE	171 rect.	Demande de retrait
Mme LABORDE	261	Demande de retrait
Mme ASSASSI	43 rect.	Demande de retrait
Mme BOUCHOUX	61 rect.	Demande de retrait
Mme LABORDE	250 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Mme LABORDE	251 rect.	Demande de retrait
Mme LABORDE	229	Demande de retrait
Mme ASSASSI	44 rect.	Demande de retrait
M. CABANEL	18 rect.	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	2 rect. <i>ter</i>	Demande de retrait
M. LECONTE	49 rect. <i>ter</i>	Demande de retrait
Mme ASSASSI	46 rect.	Demande de retrait
M. DÉTRAIGNE	175 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. NAVARRO	276	Demande de retrait
Mme BOUCHOUX	62 rect.	Demande de retrait
Mme BOUCHOUX	65 rect.	Demande de retrait

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 48 rectifié a trait à l'accès des collaborateurs parlementaires aux concours internes de la fonction publique territoriale. J'y suis personnellement favorable, à condition que ses auteurs acceptent de prendre en compte tous les versants de la fonction publique. Je propose que nous y travaillions d'ici à la séance publique. De même pour l'amendement n° 149.

Mme Catherine Di Folco. – Cela ne me semble pas possible pour les concours internes, réservés par nature aux fonctionnaires.

M. Philippe Bas, rapporteur. – C'est précisément pour que cela le devienne que nous avons besoin de légiférer ! Les années passées à exercer une forme de service public comme collaborateurs parlementaires devraient être prises en compte pour se présenter aux concours internes.

M. Simon Sutour. – Cela se pratique déjà pour le concours de la troisième voie.

La commission émet un avis favorable aux amendements n°s 48 rectifié et 149 sous réserve de rectification.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 240 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Article 4

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 241 rectifié.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je ne comprends pas pourquoi notre amendement sur le statut des collaborateurs parlementaires a été déclaré contraire à l'article 40 de la Constitution par la commission des finances. Nous avons pour notre part pris la peine de rédiger un long amendement ! Dans le texte du Gouvernement en effet, il n'est question des collaborateurs parlementaires qu'à l'aune des emplois familiaux. Cette façon de légiférer en fonction de l'actualité immédiate et de l'« affaire Pénélope Fillon » est, à mon sens, extrêmement vexatoire et trop limitée. Il faudrait par ailleurs traiter le cas du licenciement économique des collaborateurs parlementaires, dont l'employeur n'est pas soumis à une obligation de reclassement. Les collaborateurs perdent pourtant leur emploi par centaine à l'Assemblée nationale !

M. Pierre-Yves Collombat. – La quasi-totalité des articles du projet de loi et l'étude d'impact font référence à tel ou tel incident qui a eu un impact dans les journaux. Le devenir de nos collaborateurs n'est pas l'objet principal de ce texte, même s'il s'agit d'une vraie question.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Mon amendement n° 282, adopté en début de réunion, répond à une intervention de M. Bigot qui s'interrogeait sur la définition légale du rôle des collaborateurs parlementaires. Ceux-ci ont regretté, à juste titre, que leurs fonctions ne soient évoquées dans le projet de loi qu'à l'occasion de l'interdiction des emplois « familiaux ». L'amendement que nous avons adopté opère la synthèse de l'ensemble des apports de nos collègues, en précisant le cadre juridique de l'emploi des collaborateurs parlementaires et en rappelant la nécessité d'un dialogue social entre les représentants des parlementaires employeurs et les représentants des collaborateurs parlementaires. Mon amendement laisse au bureau de chaque assemblée le soin de mettre en œuvre les

principes qu'il pose. La demande de retrait sur les autres amendements additionnels après l'article 3 ne témoigne en aucun cas d'un désaccord avec les intentions qui les sous-tendent.

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

M. Didier Marie. – J'ai proposé au travers de l'amendement n° 174 rectifié, à l'instar de nombre de mes collègues de différents groupes, que le contrat des collaborateurs « familiaux » prenne fin à l'issue du mandat du parlementaire et non dans un délai d'environ cinq mois après la promulgation de la présente loi.

La commission demande le retrait des amendements identiques n° 174 rectifié et 264, et à défaut, y sera défavorable. Il en est de même pour l'amendement n° 22 rectifié et le n° 24 rectifié.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 23 rectifié porte sur l'extension du périmètre des emplois familiaux, suffisamment large selon nous. Retrait ou défavorable.

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

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 47 vise à interdire tout « emploi croisé » de collaborateurs parlementaires. Cette mesure risquerait l'inconstitutionnalité, car elle serait trop extensive.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 47, comme à l'amendement n° 111 ; elle émet un avis favorable à l'amendement n° 82.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 166 rectifié est relatif à l'interdiction de l'emploi par un parlementaire de son suppléant. J'y suis favorable, à condition que ses auteurs acceptent d'en supprimer le II. Cette rectification répondrait à un souci de coordination.

M. François Bonhomme. – Je le rectifierai !

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 166 rectifié, sous réserve de rectification.

M. Philippe Bas, rapporteur. – À la terminologie de « nullité du contrat » des collaborateurs « familiaux » proposée par le Gouvernement dans son amendement n° 211, nous préférons celle de « cessation de contrat ». Défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 211, ainsi qu'au n° 136 rectifié.

Articles additionnels après l'article 4

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 25 rectifié, contraire à notre position.

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

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je signale que les amendements qui visent à instituer par la loi un contrôle de l'effectivité du travail des collaborateurs parlementaires ou qui tendent à substituer ce contrôle à l'interdiction des emplois familiaux interfèrent gravement avec les compétences propres de chaque assemblée et donc avec le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs. Défavorable à l'amendement n° 26 rectifié.

M. Jean-Pierre Sueur. – Vous avez mille fois raison !

La commission demande le retrait de l'amendement n° 26 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Article 5

La commission demande le retrait de l'amendement 242 rectifié. Elle émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 27 rectifié, 28 rectifié et 29 rectifié.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 243 rectifié exclut les communes de moins de 3 500 habitants du champ de l'interdiction pour les maires d'employer un membre de leur famille au sein de leur cabinet. Dans des communes aussi petites, les maires n'ont parfois pas de cabinet. Prévoir une disposition spécifique pourrait créer des suspicions inutiles. Avis défavorable.

M. Alain Richard. – Je ne crois pas qu'il existe un seuil légal pour la constitution d'un cabinet. En théorie, le maire d'une commune de 10 habitants peut en avoir un.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Il vaut mieux qu'il n'en ait pas !

M. Pierre-Yves Collombat. – En tout cas, il n'y a pas d'objection de droit. Quant à savoir si c'est souhaitable, ce n'est pas à nous de le dire. Cet amendement est tout à fait rationnel. Au vu des difficultés de recrutement des collaborateurs de cabinet dans les petites communes, ce type d'exception est bienvenu. De plus, le contrôle citoyen est très fort dans ces municipalités, les chances de scandale en cas d'abus sont beaucoup plus élevées que dans les grandes villes.

La commission sollicite le retrait de l'amendement n° 243 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Articles additionnels après l'article 5

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 30 rectifié introduit une nouvelle contrainte pour les collectivités territoriales et manque de précision. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 30 rectifié, ainsi qu'à l'amendement n° 154.

Article 6

Article 6		
M. DÉTRAIGNE	176 rect.	Défavorable
Mme LABORDE	273	Défavorable
M. MAUREY	32 rect.	Demande de retrait
M. MAUREY	31 rect.	Demande de retrait
M. MARIE	113	Demande de retrait
M. SUEUR	112	Demande de retrait

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 142 allonge de deux à douze mois le délai de licenciement des collaborateurs « familiaux ». Il est contraire à la position de la commission.

M. Didier Marie. – Tous les auteurs de ces amendements partagent l'objectif d'allonger ce délai.

M. Philippe Bas, rapporteur. – C'est aussi ce que notre commission a voulu faire en le portant de deux à cinq mois. On peut aller au-delà, mais cela pourrait introduire une inégalité entre les collaborateurs parlementaires quittant leur emploi en raison d'un lien familial et les autres, à l'avantage des premiers ; de plus, ce ne serait pas conforme au code du travail. Notre commission a choisi un délai de cinq mois, assorti d'un contrat de sécurisation professionnelle. C'est la position la plus rationnelle. Aller au-delà, comme le font les amendements n^{os} 113, 112, 142 ou 143, laisse certes davantage de temps aux collaborateurs concernés pour trouver un autre emploi, mais au prix d'une possible injustice au détriment d'autres catégories de collaborateurs et des salariés du privé.

M. Didier Marie. – C'est pourquoi j'ai proposé, dans mon amendement n° 113, de choisir la fin de mandat comme terme du contrat.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Cela nous amènerait jusqu'à 2020 pour les collaborateurs de sénateurs élus en 2014. Ce serait très éloigné du texte du Gouvernement. Retrait ou avis défavorable aux amendements n^{os} 142 et 143.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} 142 et 143 et, à défaut, y sera défavorable, ainsi qu'aux amendements n^{os} 178 rectifié et 270.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 177 rectifié, 225 et 268 préservent d'un licenciement immédiat les collaborateurs dits familiaux atteints d'une maladie ou victimes d'un accident non professionnels. Cela me semble satisfait par le droit en vigueur. Avis du Gouvernement afin de confirmer ce point.

La commission demande l'avis du Gouvernement sur les amendements n^{os} 177 rectifié, 225 et 268.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 152 définit la notion d'autorité territoriale. Sur cette question complexe, je propose également de demander l'avis du Gouvernement.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n° 152.

Article additionnel après l'article 6

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 183 rectifié.

Article 6 bis

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 255 rectifié, qui est contraire à la position de la commission.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 255 rectifié.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis favorable aux amendements n^{os} 84, 85 et 86 de Mme Cartron, qui précise le dispositif d'accompagnement des collaborateurs parlementaires proposé par la commission.

La commission émet un avis favorable aux amendements n^{os} 84, 85 et 86.

Articles additionnels après l'article 6 bis

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 105 rectifié vise à faciliter l'accès au métier d'avocat pour les collaborateurs de groupe parlementaire. Il relève à mes yeux du domaine réglementaire. Je propose que nous en saisissons le président du Sénat.

La commission demande au Président du Sénat de se prononcer sur l'irrecevabilité de l'amendement n° 105 rectifié au titre de l'article 41 de la Constitution.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 116 qui crée un concours spécifique au sein des assemblées parlementaires pour les collaborateurs.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 116.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 155 de M. Mercier prévoyant le signalement des publications payées par une collectivité ou un établissement public est sans lien avec le texte.

M. Michel Mercier. – C'est exact...

L'amendement n° 155 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

Article 7

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis défavorable à l'amendement n° 33 rectifié *bis*, qui est contraire à la position de la commission car il supprimerait le nouveau système de contrôle des frais de mandat des élus.

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

M. Philippe Bas, rapporteur. – Initiative des questeurs, l'amendement n° 159 met en place un système alternatif à la prise en charge des frais de mandat des parlementaires sur justificatifs. Dans ce système, l'indemnité parlementaire et l'indemnité représentative de

frais de mandat (IRFM) seraient fusionnées, portant le total à 13 850 euros brut. Ce régime imposerait un contrôle de l'administration fiscale sur l'abattement de revenu ainsi créé pour financer les frais de mandat des parlementaires ; en effet, l'administration fiscale procède ainsi pour les frais professionnels, dans le cadre du régime des bénéficiaires non commerciaux (BNC).

L'exercice de la fonction de parlementaire n'étant pas entièrement assimilable à l'exercice d'une profession non commerciale, des incertitudes entourent l'interprétation qui pourrait être faite des critères de dépenses engagées. Il y a de multiples exemples dans lesquels l'administration fiscale refuse des déductions par une interprétation stricte des textes.

Enfin, un strict parallélisme avec le régime des BNC pourrait également conduire à inclure dans les revenus imposables des parlementaires le crédit collaborateur, ce qui ne semble pas envisagé par les auteurs de l'amendement.

Dans les années trente, le ministre des finances Henry Chéron avait mis fin à un régime analogue à celui qui est proposé ici, car les parlementaires parvenaient à échapper à l'impôt grâce à la prise en compte des charges liées aux frais de mandat. Le système qui a prévalu jusqu'à nos jours visait précisément à empêcher cette confusion.

C'est pourquoi je suis défavorable à cet amendement, malgré la qualité du travail des questeurs. En outre, un doublement, même apparent, de l'indemnité parlementaire serait difficile à faire accepter pour nos compatriotes, surtout dans les circonstances que traverse notre pays. De plus, à rebours des règles d'encadrement de l'utilisation de l'IRFM que nous avons mises en place depuis plusieurs années, l'indemnité de frais de mandat concourrait en partie au revenu des parlementaires, ce qu'interdit rigoureusement l'instruction du Bureau. Je préfère le dispositif finalement retenu par le Gouvernement à celui que proposent les questeurs, même si ce dernier est analogue à ce qui fut envisagé dans les premières orientations du chef de l'État.

M. Simon Sutour. – Envisagé par le candidat Macron !

M. Jean-Pierre Sueur. – À titre personnel, je rejoins la position du rapporteur. Certes, le régime introduit par l'amendement des questeurs est ingénieux, mais il faut maintenir la distinction entre les frais de mandat et l'indemnité parlementaire. D'ailleurs, nous avons bien fait de fiscaliser les indemnités de fonction réservées aux présidents de groupe, de commission et aux membres du Bureau...

M. Pierre-Yves Collombat. – C'est évident !

M. Jean-Pierre Sueur. – Réunir ces indemnités introduirait de la confusion. De plus, ce qui relèverait, dans cette indemnité, des frais professionnels ne serait pas fiscalisé, mais le reliquat de l'actuel IRFM le serait ; ce faisant, on considérerait implicitement ce reliquat comme une partie de l'indemnité parlementaire variable chaque mois. En l'état du droit, je rappelle que le reliquat de l'IRFM doit être rendu au Sénat à la fin de notre mandat.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Cela figure dans l'instruction générale du Bureau. Pour les sénateurs candidats en septembre, le reversement interviendra uniquement s'ils ne sont pas réélus.

M. Jean-Pierre Sueur. – Il est préférable de maintenir une indemnité fiscalisable d'une part, un système de remboursement de frais d'autre part. Il appartiendra au Bureau de

chaque assemblée d'en définir les modalités : soit un acompte, dans des conditions à déterminer, soit autre chose. Pour ma part, je préfère une mise en œuvre dans le cadre des assemblées à un contrôle de chaque facture par l'administration fiscale – même si je n'ai rien contre cette grande administration républicaine...

M. Simon Sutour. – J'entends les arguments du rapporteur. Néanmoins, dans le cadre des règles publiées par le Bureau du Sénat dans un guide de bonnes pratiques, l'IRFM se décompose entre des dépenses que les parlementaires devront désormais justifier, et une autorisation de retrait représentant le tiers du total. Or le dispositif proposé par la commission ne traite que des remboursements de frais ; l'autre partie, qui n'est pas négligeable, disparaîtrait. En revanche, l'amendement des questeurs maintient l'intégralité de la somme, en la fiscalisant. Il n'y a donc pas de réponse pleinement satisfaisante. Il convient d'en débattre.

M. René Vandierendonck. – Je partage la position du rapporteur. Si le dispositif proposé par les questeurs était adopté, l'opinion se dirait que la moitié des revenus des sénateurs n'étaient pas fiscalisés jusqu'à présent... Je rappelle que 70 % des Français considèrent tous les élus comme corrompus ! C'est pourquoi je préfère le mécanisme qui va le plus loin dans la clarification sur la gestion des frais.

M. Michel Mercier. – Il est délicat d'aborder ces questions à une époque où les parlementaires font l'objet d'un soupçon généralisé. L'IRFM est la seule indemnité qui ait augmenté au cours des dernières années. Voici encore quinze ou vingt ans, elle était très faible ! Mais la rémunération parlementaire, fixée en 1958, n'a jamais été réévaluée. La loi de finances pour 2017 l'a même fait baisser. Pour moi, dont la carrière parlementaire touche à sa fin, ce n'est pas très grave ; mais il faut penser à ceux dont elle commence... On s'apprête à réduire l'indemnité parlementaire tout en leur réclamant une comptabilité impossible à tenir. Même si le système proposé par le Gouvernement règle mal la question de l'indemnité parlementaire, je reconnais que fusionner l'ensemble des indemnités – parler de « bénéfices non commerciaux » est une provocation ! – serait difficilement acceptable pour l'opinion.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je comprends la prudence de notre rapporteur... Nous en sommes là parce que l'on n'a jamais eu le courage de réévaluer l'indemnité parlementaire, au prétexte que ce n'est pas « vendable ».

Tout dépendra de la manière dont les frais seront remboursés. Cela nécessitera une comptabilité du diable : si l'on invite quelqu'un à la buvette, faudra-t-il demander un reçu pour 1,10 euro ?

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Cela se fait bien dans les pays nordiques...

M. Pierre-Yves Collombat. – L'indemnité des parlementaires dans ces pays n'a rien à voir avec la nôtre. Et tout ne se passe pas là-bas comme on le croit... Je vous le dis, nous allons au-devant des problèmes.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 159.

Elle demande le retrait de l'amendement n° 20 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Notre commission a voulu une « prise en charge » des frais de mandat sur justificatifs ; le Gouvernement préfère substituer à cette prise

en charge un « remboursement ». Il appartiendra au bureau de chaque assemblée de fixer les modalités de prise en charge ou de remboursement. C'est l'objet de l'amendement n° 214.

La notion de « prise en charge » tient mieux compte, à nos yeux, de la nature variée des dépenses en question. Une partie d'entre elles seront remboursées après avance par le parlementaire, mais d'autres, comme les dépenses à caractère périodique, peuvent être directement prises en charge par chaque assemblée ; pour d'autres dépenses enfin, il est préférable que le parlementaire les engage sur la base d'une avance de son assemblée, à charge pour lui de présenter des justificatifs *a posteriori* dont la nature sera définie par le Bureau. Les petites dépenses – presse, buvette, quêtes à l'occasion du décès d'une personnalité locale – pourraient faire l'objet d'une attestation sur l'honneur. Ainsi il reviendra au Bureau de garantir à nos concitoyens que les dépenses de frais de mandat sont bien engagées à ce titre, tout en laissant aux parlementaires une certaine souplesse dans leur emploi. Avis défavorable, par conséquent, à l'amendement du Gouvernement qui rétablit son texte. Je précise, au demeurant, que l'interprétation des modalités du « remboursement » – pour reprendre les termes du Gouvernement – pourrait assimiler celui-ci à une prise en charge.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 214.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement de coordination n° 213.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 213.

Articles additionnels après l'article 7

Article additionnel après l'article 7		
M. MARIE	138	Irrecevable art 48 al 3
M. ZOCCHETTO	146	Irrecevable art 48 al 3
M. ZOCCHETTO	148	Irrecevable art 48 al 3
M. ZOCCHETTO	147	Irrecevable art 48 al 3

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis favorable, sous réserve de rectification, à l'amendement n° 149 qui ouvre les concours internes de la fonction publique aux collaborateurs parlementaires, conformément à ma position sur l'amendement n° 48 rectifié de Mme Assassi.

M. Alain Richard. – C'est précisément l'objet de la troisième voie des concours, au demeurant moins sélective que le concours interne. De plus, il est désormais possible « d'ajouter » des expériences diverses – par exemple comme élu local, puis délégué syndical, puis salarié – pour atteindre les huit ans d'expérience exigés pour se présenter aux concours de la fonction publique. Un tel amendement dénature le concours interne, conçu pour les fonctionnaires en service dans une administration ; et les intéressés auront probablement avantage à utiliser la troisième voie.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Notre collègue Mme Di Folco a déjà exprimé cette position ; mais la commission a suivi le rapporteur.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 149 sous réserve de rectification.

Les amendements n^{os} 191 rectifié et 199 rectifié sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

Article 7 bis

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 215 du Gouvernement revient sur la fiscalisation de l'indemnité de fonction complémentaire perçue par les présidents de commission, de groupe et les membres du bureau des assemblées, au motif que cette question est liée à celle, plus vaste, des moyens des parlementaires. En tant que président de la commission des lois, ce débat me touche directement ; c'est pourquoi je me déporte de la discussion sur cet amendement pour m'en remettre à votre sagesse.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Cet amendement est radicalement contraire à la position déjà exprimée par la commission : aucun argument ne justifie l'absence de fiscalisation de l'indemnité de fonction complémentaire. Je suggère un avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 215.

Articles additionnels après l'article 7 bis

Article additionnel après Article 7 bis		
Mme ASSASSI	130	Irrecevable art 48 al 3
Mme ASSASSI	135	Irrecevable art 48 al 3
Mme ASSASSI	125	Irrecevable art 48 al 3
Mme ASSASSI	95	Irrecevable art 48 al 3
M. LABBÉ	188 rect.	Irrecevable art 48 al 3
Mme ASSASSI	96	Demande de retrait
M. LABBÉ	204 rect.	Demande de retrait

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements identiques n^{os} 34 rectifié *bis* et 118, ainsi que les amendements n^{os} 54 rectifié et 17 modifient le seuil d'accès à des financements publics pour les partis politiques. Or, à trop élever les seuils pour éliminer les partis qui n'ont pour vocation que de faire la chasse aux subventions, on risque de mettre à l'écart de véritables formations politiques.

L'accès aux financements publics est réservé aux formations ayant obtenu au moins 1 % des suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions. Le ministère de l'intérieur nous a indiqué, dans le cadre d'échanges informels, que si ces seuils étaient respectivement portés à 2,5 % et cent circonscriptions, des partis comme le Parti radical de gauche (PRG) ou l'Union des démocrates et indépendants (UDI) pourraient se trouver privés de l'aide publique. Je ne crois pas que cela réponde aux intentions des auteurs des amendements... Il serait préférable de s'en tenir à des seuils moins élevés, peut-être dans le cadre d'amendements rectifiés, pour engager un débat constructif avec le Gouvernement.

M. Alain Richard. – L’abus que visent les auteurs de ces amendements n’existe pas. Aucune formation fictive ou de complaisance n’apparaît dans la liste des partis métropolitains bénéficiant de financements publics ; en revanche, Lutte ouvrière (LO), le Nouveau parti anticapitaliste (NPA) et le Mouvement républicain et citoyen (MRC), que la plupart d’entre nous s’accordent à considérer comme d’authentiques partis, n’atteignent pas le seuil...

En revanche, il faut mettre fin à la connexion entre un parti n’ayant pas atteint le seuil en métropole et des partis d’outre-mer. Ce type de rattachement est une anomalie qu’il convient de corriger, mais ne touchons pas aux seuils.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le problème, ce ne sont pas tant les financements publics que les avantages fiscaux liés aux dons à des organisations politiques. L’ancien député René Dosière, avec qui je m’en suis entretenu, évoque un parti de métropole qui a trouvé deux correspondants en Guadeloupe afin de profiter du financement public. Les dispositions relatives aux outre-mer sont étranges, puisqu’il suffit d’obtenir quelques voix dans une seule collectivité pour passer le seuil.

Voilà le genre de sujet qui mériterait une vraie navette. Je peux rectifier mon amendement pour proposer un seuil ramené à 2 %, ce qui réglerait la question des deux formations évoquées, mais en maintenant le minimum de cinquante départements.

Je vous propose d’adopter l’amendement ainsi rectifié. S’il le faut, nous serions prêts à passer de 2 % à 1,5 % en séance publique : avec 451 partis, le *statu quo* est impossible.

M. Alain Richard. – Mais ces partis ne bénéficient pas de financements publics !

M. Pierre-Yves Collombat. – Je ne voterai pas ces amendements, faute d’étude d’impact sérieuse. Nous risquons de provoquer des effets inattendus. Attendons plutôt la loi sur l’introduction de la proportionnelle, qui sera l’occasion de tout remettre à plat.

M. Hugues Portelli. – Au fond, les problèmes de seuil se rencontrent soit en matière électorale – et encore, uniquement s’il y a de la proportionnelle – soit dans les questions de financement public. Or, les rapports de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) montrent que, depuis quelques années, les partis fictifs ont quasiment disparu. Les seuls qui restent gèrent des reliquats de crédits de campagne.

M. Didier Marie. – Ce qui choque nos collègues, c’est la question des micropartis. Or ce n’est pas le problème ici ! Protégeons toutefois l’expression démocratique dans notre pays. En ces temps de changement, il n’est pas dit que tel petit parti ne deviendra pas très grand en quelques années. Le priver d’accès au financement public serait lourd de conséquences. De plus, les modalités électorales seront sans doute modifiées dans les prochains mois.

M. Alain Richard. – Le tableau des aides publiques aux partis politiques montre qu’il n’y a que treize bénéficiaires.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – M. Sueur propose de rectifier son amendement. Un amendement identique avait été présenté par M. Détraigne. Celui-ci peut-il aussi être rectifié ? Il s’agirait de remplacer 2,5 % par 2 %, et 50 par 100.

M. Yves Détraigne. – D'accord.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Demandons l'avis du Gouvernement sur les amendements 34 rectifié *bis* et 119.

M. Jean-Pierre Sueur. – Excellente solution.

La commission demandera l'avis du Gouvernement sur l'amendement n^{os} 34 rectifié bis et 118 ainsi rectifiés.

Elle émet un avis défavorable sur les amendements n^{os} 54, 17 et 40.

Article 8		
Mme ASSASSI	97	Défavorable
M. LECONTE	56 rect.	Défavorable
M. SUEUR	117	Défavorable
M. KALTENBACH	38	Défavorable
M. LABBÉ	189 rect.	Défavorable
M. LECONTE	119	Favorable
M. KALTENBACH	37	Défavorable
M. LECONTE	50 rect.	Défavorable
M. MARIE	120 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	98	Défavorable
Mme ASSASSI	99	Défavorable
M. GRAND	79	Demande de retrait

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 140 est important. Il impose la communication annuelle à la CNCCFP de la liste des personnes apportant un concours régulier à un parti politique tout en exerçant parallèlement un emploi de collaborateur politique. Cette information mettra la CNCCFP en mesure de détecter et prévenir les financements illégaux des partis politiques par des mises à disposition de personnel sur fonds publics, ce qui constitue un avantage en nature octroyé par une personne publique. Avis favorable.

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

Article 8		
M. LABBÉ	201 rect.	Demande de retrait
M. GRAND	80	Demande de retrait
Le Gouvernement	216	Favorable

Article 8		
M. LECONTE	55 rect.	Favorable
M. KALTENBACH	39	Défavorable
M. GRAND	14	Demande de retrait
M. LABBÉ	202 rect.	Demande de retrait
Le Gouvernement	217	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 8		
M. P. DOMINATI	1 rect. <i>quater</i>	Demande de retrait
Article 9		
M. LECONTE	123	Favorable
M. SUEUR	122	Demande de retrait
Mme ASSASSI	101	Défavorable
M. GRAND	81	Demande de retrait
M. LECONTE	51 rect.	Défavorable
M. MARIE	121 rect.	Défavorable
Mme LIENEMANN	6 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme ASSASSI	100	Défavorable
M. GRAND	15	Défavorable
Mme ASSASSI	102	Défavorable
Article additionnel après l'article 9		
M. LABBÉ	196 rect.	Irrecevable art 48 al 3
Article 9 bis		
M. YUNG	160	Défavorable
M. P. DOMINATI	265	Défavorable

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 218 sous réserve de rectification : il faudrait retirer le II. Il s'agit du droit au compte du candidat. Si la banque ne répond pas dans un délai de quinze jours, sa décision est réputée négative et la procédure peut être enclenchée pour l'ouverture d'un compte dans une autre banque. Cela permettrait de répondre à une difficulté concrète constatée lors de mes auditions.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 218 sous réserve de rectification.

Article additionnel après l'article 9 bis		
M. DELAHAYE	153	Demande de retrait
M. DELAHAYE	144	Demande de retrait
M. P. DOMINATI	10 rect. <i>quater</i>	Demande de retrait
M. LABBÉ	200 rect.	Irrecevable art 48 al 3
Mme MONIER	35 rect. <i>ter</i>	Irrecevable art 48 al 3
Article 10		
Le Gouvernement	219	Défavorable
Mme ASSASSI	103	Demande de retrait
Article 11		
Mme ASSASSI	104	Défavorable
Le Gouvernement	220	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 11		
M. LABBÉ	190 rect.	Irrecevable art 48 al 3
Mme LABORDE	244 rect.	Irrecevable art 48 al 3
Article 12 (Supprimé)		
Le Gouvernement	221	Défavorable
Articles additionnels après l'article 12 (Supprimé)		
M. COLLOMBAT	245 rect.	Irrecevable art 48 al 3
M. COLLOMBAT	246 rect.	Irrecevable art 48 al 3
Article 13		
M. LABBÉ	198 rect.	Défavorable

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 222. Je proposerai par un sous-amendement de maintenir l'idée que le juge apprécie la gravité du manquement avant de prononcer la démission d'office du parlementaire n'ayant pas régularisé sa situation fiscale.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 222.

Article additionnel après l'article 14		
M. VASPART	9 rect.	Irrecevable art 48 al 3
M. ZOCCHETTO	145	Irrecevable art 48 al 3
M. KALTENBACH	73	Irrecevable art 48 al 3

Article additionnel après l'article 14		
M. KALTENBACH	75	Irrecevable art 48 al 3
M. KALTENBACH	74	Irrecevable art 48 al 3
Mme N. GOULET	67 rect.	Demande de retrait
M. POINTEREAU	11 rect. quater	Demande de retrait
M. RETAILLEAU	277 rect.	Favorable
M. DOLIGÉ	181 rect.	Demande de retrait
M. GRAND	12 rect.	Irrecevable art 48 al 3
M. GRAND	13 rect.	Irrecevable art 48 al 3
M. KALTENBACH	71	Irrecevable art 48 al 3
M. KALTENBACH	72	Irrecevable art 48 al 3
Mme ASSASSI	94	Irrecevable art 48 al 3
M. VASPART	66 rect.	Irrecevable art 48 al 3
M. VASSELLE	162	Demande de retrait

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 163 rectifié de M. Genest sous réserve d'une rectification, qui supprimerait les mots « de prendre part dans une société de conseil ou », l'interdiction d'une activité de conseil paraissant suffisante.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 163 rectifié, sous réserve de rectification.

Article additionnel après l'article 14		
M. GENEST	164 rect.	Avis du Gouvernement
M. GENEST	165 rect.	Favorable
Mme S. ROBERT	77 rect. bis	Irrecevable art 48 al 3
Intitulé du projet de loi		
Le Gouvernement	224	Défavorable
M. DOLIGÉ	180	Demande de retrait
M. CABANEL	16	Défavorable

Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 2 quater Exercice direct par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique de son droit de communication		
M. BAS, rapporteur	281	Adopté
Article additionnel après l'article 3		
M. BAS, rapporteur	282	Adopté
Article 5 Interdiction, pour une autorité territoriale, de recruter un membre de sa famille comme collaborateur		
M. BAS, rapporteur	283	Adopté
Article 6 Modalités d'entrée en vigueur des modalités du licenciement des collaborateurs « familiaux » de parlementaires ou d'autorités territoriales		
M. BAS, rapporteur	284	Adopté
Article additionnel après l'article 7 bis		
M. BAS, rapporteur	285	Adopté
Article additionnel avant l'article 7 ter		
M. BAS, rapporteur	286	Adopté
Article 8 Encadrement des prêts consentis à des partis et groupements politiques, modalités de certification des comptes des partis et groupement politiques, information de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et sanctions pénales en cas de violation des règles relatives au financement de la vie politique		
M. BAS, rapporteur	287	Adopté
Article 9 Encadrement des prêts consentis à des candidats, information de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et sanctions pénales en cas de violation des règles relatives aux campagnes électorales		
M. BAS, rapporteur	288	Adopté
Article 9 ter Assistance de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques par des magistrats financiers		
M. BAS, rapporteur	289	Adopté

La commission donne les avis suivants sur les autres amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel avant l'article 1^{er}		
M. CABANEL	107	Défavorable
Article 1^{er} Élargissement du champ d'application de la peine complémentaire obligatoire d'inéligibilité		
M. LABBÉ	197 rect.	Défavorable
Mme LABORDE	232 rect.	Défavorable
Mme ROSSIGNOL	108	Favorable si rectifié
Mme LABORDE	234 rect.	Demande de retrait
M. COLLOMBAT	233 rect.	Favorable si rectifié
Mme ASSASSI	88	Favorable
Article 1^{er} bis Clarification de la définition du délit de prise illégale d'intérêts		
Le Gouvernement	205	Défavorable
Articles additionnels après l'article 1^{er} bis		
Mme ASSASSI	41	Demande de retrait
Mme GARRIAUD-MAYLAM	167	Demande de retrait
M. LABBÉ	203 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Mme N. GOULET	68	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	7 rect.	Demande de retrait
Article 2 Prévention et traitement des conflits d'intérêts des parlementaires et modalités de tenue, dans chaque assemblée, d'un registre public des déports		
Mme ASSASSI	92	Défavorable
M. MARIE	141	Défavorable
M. LABBÉ	182 rect.	Défavorable
Mme AÏCHI	228 rect. <i>ter</i>	Demande de retrait
M. LABBÉ	192 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme AÏCHI	226 rect. <i>ter</i>	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme S. ROBERT	109	Défavorable
Mme S. ROBERT	110	Défavorable
M. LABBÉ	184 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Articles additionnels après l'article 2		
M. LABBÉ	187 rect.	Demande de retrait
M. LABBÉ	186 rect.	Défavorable
M. LECONTE	57 rect.	Irrecevable art 48 al 3
M. LABBÉ	195 rect.	Défavorable
M. ZOCCHETTO	150	Sagesse
Mme AÏCHI	227	Défavorable
M. LABBÉ	193 rect.	Défavorable
M. BERTRAND	235 rect.	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	4 rect.	Défavorable
Article 2 bis Modalités de tenue d'un registre des déports des membres du Gouvernement		
Le Gouvernement	206	Demande de retrait
Articles additionnels après l'article 2 bis		
M. BAROIN	278	Favorable
Mme ASSASSI	91	Défavorable
Mme ASSASSI	133	Irrecevable art 48 al 3
M. COLLOMBAT	236 rect.	Irrecevabilité soulevée (art. 41 de la Constitution)
M. COLLOMBAT	238 rect.	Défavorable
M. M. MERCIER	156	Demande de retrait
M. M. MERCIER	157	Défavorable
Mme ASSASSI	90	Défavorable
M. COLLOMBAT	259 rect.	Défavorable
M. COLLOMBAT	239 rect.	Défavorable
M. LABBÉ	185 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. COLLOMBAT	257 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. COLLOMBAT	237 rect.	Défavorable
M. COLLOMBAT	258 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	131	Irrecevable art 48 al 3
Mme ASSASSI	127	Irrecevable art 48 al 3
Mme ASSASSI	126	Irrecevable art 48 al 3
Mme ASSASSI	128	Irrecevable art 48 al 3
Mme ASSASSI	129	Irrecevable art 48 al 3
Mme N. GOULET	158	Défavorable
M. LABBÉ	194 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme ASSASSI	89	Demande de retrait
Article 2 quater Exercice direct par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique de son droit de communication		
Le Gouvernement	207	Défavorable
Articles additionnels après l'article 2 quater		
M. GRAND	139	Avis du Gouvernement
Le Gouvernement	223	Demande de retrait
Titre III Dispositions relatives à l'interdiction de l'emploi de membres de la famille des élus et des membres du gouvernement		
Mme ASSASSI	42	Demande de retrait
Mme BOUCHOUX	58 rect.	Demande de retrait
M. DÉTRAI GNE	168 rect.	Demande de retrait
Mme LABORDE	247 rect.	Défavorable
M. RAISON	69 rect.	Favorable
Article 3 Interdiction, pour un membre du Gouvernement, de recruter un membre de sa famille au sein de son cabinet - Déclaration des « emplois croisés »		
Le Gouvernement	208	Défavorable
Le Gouvernement	209	Défavorable
Le Gouvernement	210	Demande de retrait
M. RICHARD	83	Favorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 3		
Mme LABORDE	252 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. DÉTRAIGNE	170 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Mme LABORDE	248 rect. <i>ter</i>	Demande de retrait
Mme BOUCHOUX	59 rect.	Demande de retrait
Mme BOUCHOUX	64 rect.	Demande de retrait
M. RAISON	70 rect.	Demande de retrait
M. CABANEL	19 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. RAISON	78	Demande de retrait
M. DÉTRAIGNE	172 rect.	Demande de retrait
Mme LABORDE	262	Demande de retrait
Mme BOUCHOUX	60 rect.	Demande de retrait
Mme LABORDE	249 rect.	Demande de retrait
M. DÉTRAIGNE	171 rect.	Demande de retrait
Mme LABORDE	261	Demande de retrait
Mme ASSASSI	43 rect.	Demande de retrait
Mme BOUCHOUX	61 rect.	Demande de retrait
Mme LABORDE	250 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Mme LABORDE	251 rect.	Demande de retrait
Mme LABORDE	229	Demande de retrait
Mme ASSASSI	44 rect.	Demande de retrait
M. CABANEL	18 rect.	Demande de retrait
Mme LIENEMANN	2 rect. <i>ter</i>	Demande de retrait
M. LECONTE	49 rect. <i>ter</i>	Demande de retrait
Mme ASSASSI	46 rect.	Demande de retrait
M. DÉTRAIGNE	175 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
M. NAVARRO	276	Demande de retrait
Mme BOUCHOUX	62 rect.	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
Mme BOUCHOUX	65 rect.	Demande de retrait
Mme ASSASSI	48 rect.	Favorable si rectifié
M. ZOCCHETTO	149	Favorable si rectifié
Mme LABORDE	240 rect.	Demande de retrait
Article 4 Interdiction, pour un parlementaire, de recruter un membre de sa famille comme collaborateur - Déclaration des « emplois croisés »		
M. COLLOMBAT	241 rect.	Défavorable
M. MAUREY	21 rect.	Demande de retrait
M. DÉTRAIGNE	174 rect.	Demande de retrait
Mme LABORDE	264	Demande de retrait
M. MAUREY	22 rect.	Demande de retrait
M. MAUREY	24 rect.	Demande de retrait
M. MAUREY	23 rect.	Demande de retrait
Mme ASSASSI	47	Défavorable
M. BOTREL	111	Défavorable
M. RICHARD	82	Favorable
M. BONHOMME	166 rect.	Favorable si rectifié
Le Gouvernement	211	Demande de retrait
M. REVET	136 rect.	Demande de retrait
Articles additionnels après l'article 4		
M. MAUREY	25 rect.	Demande de retrait
M. MAUREY	26 rect.	Demande de retrait
Article 5 Interdiction, pour une autorité territoriale, de recruter un membre de sa famille comme collaborateur		
M. REQUIER	242 rect.	Demande de retrait
M. MAUREY	27 rect.	Défavorable
M. MAUREY	28 rect.	Défavorable
M. MAUREY	29 rect.	Défavorable
M. COLLOMBAT	243 rect.	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
Articles additionnels après l'article 5		
M. MAUREY	30 rect.	Défavorable
M. CADIC	154	Défavorable
Article 6 Modalités d'entrée en vigueur des modalités du licenciement des collaborateurs « familiaux » de parlementaires ou d'autorités territoriales		
M. DÉTRAIGNE	176 rect.	Défavorable
Mme LABORDE	273	Défavorable
M. MAUREY	32 rect.	Demande de retrait
M. MAUREY	31 rect.	Demande de retrait
M. MARIE	113	Demande de retrait
M. SUEUR	112	Demande de retrait
M. M. MERCIER	142	Demande de retrait
M. M. MERCIER	143	Demande de retrait
M. DÉTRAIGNE	178 rect.	Demande de retrait
Mme LABORDE	270	Demande de retrait
M. DÉTRAIGNE	177 rect.	Avis du Gouvernement
Mme GONTHIER-MAURIN	225	Avis du Gouvernement
Mme LABORDE	268	Avis du Gouvernement
M. DELAHAYE	152	Avis du Gouvernement
Articles additionnels après l'article 6		
Auteur	N°	Avis de la commission
M. LABBÉ	183 rect.	Défavorable
Article 6 bis Accompagnement des collaborateurs parlementaires licenciés		
Mme LABORDE	255 rect.	Défavorable
Mme CARTRON	84	Favorable
Mme CARTRON	85	Favorable
Mme CARTRON	86	Favorable
Articles additionnels après Article 6 bis		
M. MOHAMED SOILHI	105 rect.	Irrecevabilité soulevée (art. 41 de la Constitution)

Auteur	N°	Avis de la commission
M. SUEUR	116	Défavorable
M. M. MERCIER	155	Irrecevable art 48 al 3
Article 7 Définition par chaque assemblée parlementaire des règles relatives au remboursement des frais de mandat de ses membres		
M. MAUREY	33 rect. bis	Défavorable
M. J.L. DUPONT	159	Défavorable
M. CABANEL	20 rect.	Demande de retrait
Le Gouvernement	214	Défavorable
Le Gouvernement	213	Favorable
Articles additionnels après l'article 7		
M. MARIE	138	Irrecevable art 48 al 3
M. ZOCCHETTO	146	Irrecevable art 48 al 3
M. ZOCCHETTO	148	Irrecevable art 48 al 3
M. ZOCCHETTO	147	Irrecevable art 48 al 3
M. ZOCCHETTO	149	Favorable si rectifié
M. LABBÉ	191 rect.	Irrecevable art 48 al 3
M. LABBÉ	199 rect.	Irrecevable art 48 al 3
Article 7 bis Fiscalisation des indemnités de fonction complémentaires versées à certaines autorités des assemblées parlementaires		
Le Gouvernement	215	Défavorable
Article additionnel après Article 7 bis		
Mme ASSASSI	130	Irrecevable art 48 al 3
Mme ASSASSI	135	Irrecevable art 48 al 3
Mme ASSASSI	125	Irrecevable art 48 al 3
Mme ASSASSI	95	Irrecevable art 48 al 3
M. LABBÉ	188 rect.	Irrecevable art 48 al 3
Mme ASSASSI	96	Demande de retrait
M. LABBÉ	204 rect.	Demande de retrait
Articles additionnels avant l'article 8		
M. MAUREY	34 rect. bis	Avis du Gouvernement

Auteur	N°	Avis de la commission
M. SUEUR	118	Avis du Gouvernement
M. LECONTE	54 rect.	Défavorable
M. CABANEL	17	Défavorable
M. KALTENBACH	40	Défavorable
Article 8 Encadrement des prêts consentis à des partis et groupements politiques, modalités de certification des comptes des partis et groupement politiques, information de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et sanctions pénales en cas de violation des règles relatives au financement de la vie politique		
Mme ASSASSI	97	Défavorable
M. LECONTE	56 rect.	Défavorable
M. SUEUR	117	Défavorable
M. KALTENBACH	38	Défavorable
M. LABBÉ	189 rect.	Défavorable
M. LECONTE	119	Favorable
M. KALTENBACH	37	Défavorable
M. LECONTE	50 rect.	Défavorable
M. MARIE	120 rect.	Défavorable
Mme ASSASSI	98	Défavorable
Mme ASSASSI	99	Défavorable
M. GRAND	79	Demande de retrait
M. MAUREY	140	Favorable
M. LABBÉ	201 rect.	Demande de retrait
M. GRAND	80	Demande de retrait
Le Gouvernement	216	Favorable
M. LECONTE	55 rect.	Favorable
M. KALTENBACH	39	Défavorable
M. GRAND	14	Demande de retrait
M. LABBÉ	202 rect.	Demande de retrait
Le Gouvernement	217	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 8		
M. P. DOMINATI	1 rect. <i>quater</i>	Demande de retrait
Article 9 Encadrement des prêts consentis à des candidats, information de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques et sanctions pénales en cas de violation des règles relatives aux campagnes électorales		
M. LECONTE	123	Favorable
M. SUEUR	122	Demande de retrait
Mme ASSASSI	101	Défavorable
M. GRAND	81	Demande de retrait
M. LECONTE	51 rect.	Défavorable
M. MARIE	121 rect.	Défavorable
Mme LIENEMANN	6 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme ASSASSI	100	Défavorable
M. GRAND	15	Défavorable
Mme ASSASSI	102	Défavorable
Article additionnel après l'article 9		
M. LABBÉ	196 rect.	Irrecevable art 48 al 3
Article 9 bis Facilitation de l'ouverture et du fonctionnement du compte bancaire ou postal pour une campagne électorale		
M. YUNG	160	Défavorable
M. P. DOMINATI	265	Défavorable
Le Gouvernement	218	Favorable si rectifié
Article additionnel après l'article 9 bis		
M. DELAHAYE	153	Demande de retrait
M. DELAHAYE	144	Demande de retrait
M. P. DOMINATI	10 rect. <i>quater</i>	Demande de retrait
M. LABBÉ	200 rect.	Irrecevable art 48 al 3
Mme MONIER	35 rect. <i>ter</i>	Irrecevable art 48 al 3

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 10 Création, missions et prérogatives du médiateur du financement des candidats et des partis politiques		
Le Gouvernement	219	Défavorable
Mme ASSASSI	103	Demande de retrait
Article 11 Désignation de la commission permanente compétente pour examiner la candidature à la fonction de médiateur du financement des candidats et des partis politiques		
Mme ASSASSI	104	Défavorable
Le Gouvernement	220	Demande de retrait
Articles additionnels après l'article 11		
M. LABBÉ	190 rect.	Irrecevable art 48 al 3
Mme LABORDE	244 rect.	Irrecevable art 48 al 3
Article 12 (Supprimé) Habilitation à légiférer par ordonnance en vue de la création d'une « banque de la démocratie »		
Le Gouvernement	221	Défavorable
Article additionnel après l'article 12 (Supprimé)		
M. COLLOMBAT	245 rect.	Irrecevable art 48 al 3
M. COLLOMBAT	246 rect.	Irrecevable art 48 al 3
Article 13 Transmission par l'administration fiscale au président de la HATVP d'une attestation concernant la situation fiscale d'un représentant français au Parlement européen - Extension aux représentants français au Parlement européen des incompatibilités relatives à l'exercice de fonctions de conseil		
M. LABBÉ	198 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	222	Favorable
Articles additionnels après l'article 14		
M. VASPART	9 rect.	Irrecevable art 48 al 3
M. ZOCCHETTO	145	Irrecevable art 48 al 3
M. KALTENBACH	73	Irrecevable art 48 al 3
M. KALTENBACH	75	Irrecevable art 48 al 3
M. KALTENBACH	74	Irrecevable art 48 al 3
Mme N. GOULET	67 rect.	Demande de retrait

Auteur	N°	Avis de la commission
M. POINTEREAU	11 rect. quater	Demande de retrait
M. RETAILLEAU	277 rect.	Favorable
M. DOLIGÉ	181 rect.	Demande de retrait
M. GRAND	12 rect.	Irrecevable art 48 al 3
M. GRAND	13 rect.	Irrecevable art 48 al 3
M. KALTENBACH	71	Irrecevable art 48 al 3
M. KALTENBACH	72	Irrecevable art 48 al 3
Mme ASSASSI	94	Irrecevable art 48 al 3
M. VASPART	66 rect.	Irrecevable art 48 al 3
M. VASSELLE	162	Demande de retrait
M. GENEST	163 rect.	Favorable si rectifié
M. GENEST	164 rect.	Avis du Gouvernement
M. GENEST	165 rect.	Favorable
Mme S. ROBERT	77 rect. bis	Irrecevable art 48 al 3
Intitulé du projet de loi		
Le Gouvernement	224	Défavorable
M. DOLIGÉ	180	Demande de retrait
M. CABANEL	16	Défavorable

La réunion est close à 11 heures.

Mercredi 12 juillet 2017

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

La réunion est ouverte à 8 h 35.

Mission d'information « Désendoctrinement, désembrigadement et réinsertion des djihadistes en France et en Europe » - Examen du rapport

La commission examine le rapport d'information de Mmes Esther Benbassa et Catherine Troendlé sur « le désendoctrinement, le désembrigadement et la réinsertion des djihadistes en France et en Europe ».

Mme Esther Benbassa, rapporteure. – Je remercie Mme Troendlé pour le travail que nous avons effectué ensemble.

Nous avons rédigé deux rapports car, après le bilan d'étape, le besoin s'est fait sentir d'aller plus loin en observant les pratiques ayant cours à l'étranger. Mme Troendlé et moi avons travaillé de concert ; nos idées ont convergé.

Le terme même de « déradicalisation » est un mirage de l'esprit, car il est faux de penser que l'on peut changer aisément la personnalité et les croyances d'autrui. Cela ne fonctionne que dans les États peu démocratiques, habitués au « lavage de cerveau ». Il doit néanmoins être possible de suivre ces personnes, de les accompagner et de les aider à se réinsérer et à se resocialiser. À ce propos, il serait malvenu de croire que la radicalisation ne concerne que des cas psychiatriques ou s'assimile à l'embrigadement dans une secte. Ces individus sont actifs, prennent des risques, partent parfois très loin de chez eux et n'ont pas forcément une personnalité vulnérable ; ils cherchent un idéal et le trouvent en Daesh. Il n'existe donc pas de typologie préétablie des personnes radicalisées, même si leur parcours passe souvent par la délinquance et la vie dans une famille monoparentale.

Qu'est-ce qui a changé entre ce bilan et le précédent ? Nous nous sommes rendues à l'étranger, où la prise en charge des personnes radicalisées est différente, avec des dépenses moindres pour de meilleurs résultats. Le degré de « déradicalisation » ne peut jamais être défini avec certitude. Est-on « déradicalisé » parce que l'on a trouvé un travail, un domicile, fondé une famille ? Quoi qu'il en soit, notre expérience a été très intéressante à Aarhus, au Danemark, ville cossue d'où partent pourtant des personnes vers la Syrie ou l'Irak. Une solution pragmatique a été envisagée, au moyen d'une gradation de la prise en charge de la radicalisation. Un *mental program* de soutien est adapté aux moins radicalisés, un autre programme comprend des conseils et un accompagnement. Un troisième, *exit program*, est destiné à aider les personnes à sortir de la radicalisation. Tout cela a été mis en place grâce à l'intervention d'agents des forces de l'ordre, d'éducateurs et de psychologues, qui assurent un suivi personnalisé. Je pense notamment au suivi localisé mis en place à Vilvorde, en Belgique. C'est au contraire le point faible de nos outils...

Mme Troendlé et moi-même avons donné l'alerte pour dénoncer les dérives des associations en charge de la « déradicalisation ». Si leur nombre a diminué en 2016, leur travail parfois inefficace n'a pas été interrompu pour autant. Un nouveau *business* très lucratif s'est développé, au profit des cabinets privés qui s'autoproclament spécialisés dans la formation sur la prise en charge de la radicalisation et qui reçoivent des subsides de l'État sans avoir été véritablement contrôlés au départ. Une évaluation complète par les préfetures est nécessaire, assortie de l'obligation d'établir un cahier des charges précis et de prouver un savoir-faire.

Les cellules départementales de suivi de la radicalisation sont apparues à la suite de la territorialisation organisée par une circulaire du ministre de l'intérieur de 2014. Cette construction est encore en cours. Les préfetures recourent à des équipes polyvalentes, composées de psychologues, d'éducateurs, ... Ces cellules pourront agir si elles disposent des moyens pour contrôler les associations auxquelles elles font appel. Parmi ces dernières, notamment dans le sud de la France, certaines font preuve d'un amateurisme problématique. Les services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) peuvent s'occuper de « déradicalisation », ils en ont l'expérience car ils accompagnent déjà les jeunes délinquants.

À l'étranger, les organismes qui suivent les personnes radicalisées n'opèrent pas de distinction entre les groupes extrémistes – néonazis ou autres. En France, l'association Accord 68, à Mulhouse, aide à la fois les délinquants et les « radicalisés ». La situation ne

changera pas du jour au lendemain, mais tout n'est pas perdu : nous pourrions par exemple augmenter les effectifs et le budget de la PJJ.

Les difficultés tiennent aux délais de la « déradicalisation », qui sont très longs, contrairement au temps politique, qui est court. Aider quelqu'un à sortir de cette idéologie très forte de Daesh et à s'insérer dans la société ne peut être réalisé que sur la durée. Ayons bien conscience que les résultats ne peuvent pas être immédiats.

Mme Catherine Troendlé, rapporteure. – Au cours de ces dix-huit mois de travaux, nous avons procédé à de nombreuses auditions de spécialistes. Nous avons décidé de tirer la sonnette d'alarme lors d'un premier bilan d'étape, afin d'enrayer certaines dérives. Cette seconde partie que nous vous présentons aujourd'hui consiste à identifier essentiellement des pistes d'amélioration. À cet égard, nos déplacements en Belgique et au Danemark nous ont permis d'observer d'autres modèles que le nôtre. Toutes ces observations nous conduisent à vous présenter dix propositions.

Il nous est d'abord apparu primordial d'améliorer la sélection des associations qui interviennent au niveau tant national que local. Notre proposition no 1 recommande l'élaboration d'un cahier des charges et une évaluation systématique du contenu des prises en charge. En effet, dans la plupart des cas, les préfetures ont recruté des associations sans aucune ligne directrice. Par ailleurs, peu avaient fait l'objet d'une véritable évaluation. Le constat est le même concernant les formations mises en place par les pouvoirs publics et visées par notre proposition n° 2. Les administrations demandeuses doivent veiller à bien identifier en amont les objectifs de formation, plutôt que de s'en remettre à des organismes aujourd'hui exonérés de tout contrôle.

Notre proposition n° 3 a trait au centre de Pontourny. Celui-ci a fait l'objet d'un moratoire à la suite de notre bilan d'étape. Le coût de son budget annuel de fonctionnement avoisine les 2,5 millions d'euros, alors qu'il est toujours vide. Nous préconisons la fermeture définitive et la fin de cette expérimentation.

Notre proposition n° 4 résulte des expériences étrangères. Ce que nous avons vu à Vilvorde et Aarhus nous incite à mettre l'accent sur l'individualisation des prises en charge, la coordination des intervenants, le partage des informations. Nos voisins européens étant souvent plus avancés que nous sur ces sujets car ils ont débuté avant nous, nous préconisons au travers de la proposition n° 5 la mise en réseau des expérimentations françaises et étrangères.

Depuis le bilan d'étape, nous avons constaté, c'est consternant, que la radicalisation touche beaucoup de mineurs. Ces derniers sont donc plus précisément ciblés par cinq de nos propositions. La proposition no 6 vise à encourager le développement de placements innovants pour les mineurs radicalisés placés sous main de justice. Des expériences intéressantes ont été menées en Ile-de-France. La PJJ a développé de nombreux programmes en faveur de ces jeunes radicalisés ou en voie de radicalisation, pour lesquels un référentiel de prise en charge est nécessaire. Tel est l'objet de notre proposition n° 7. En dépit des rigidités administratives et juridiques, il faut empêcher une rupture dans la prise en charge lorsque ces jeunes atteignent la majorité : c'est le sens de notre proposition n° 8. La proposition no 9 tend à étendre de un an à deux ans la durée maximale du placement en centre éducatif fermé.

Enfin, la proposition no 10 porte sur la question du retour de Syrie ou d'Irak, que les pouvoirs publics doivent prendre à bras-le-corps. Près de 750 personnes sont concernées, dont 450 mineurs. Le plan présenté par le Gouvernement fait des propositions en ce sens, mais sans se préoccuper du cadre familial. Or, ce lien est essentiel dans le processus de réinsertion. Nous préconisons le développement de nouveaux modes de prise en charge familiale, pour l'accueil des femmes qui ne font pas l'objet de poursuites et des mineurs de retour de la zone syro-irakienne.

Le ministère de l'intérieur a pris l'initiative d'éviter le mille-feuilles de toutes les structures en place, dont certaines pourraient être fusionnées, telles l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (Uclat) chargée de la gestion du numéro vert dédié au signalement, et l'état-major opérationnel de prévention du terrorisme (Emopt). Je souhaite vivement que le ministre de l'intérieur prenne en considération l'ensemble de nos propositions.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je remercie nos collègues pour ce rapport d'information, mais je vous indique que la commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe, coprésidée par Mme Nathalie Goulet et M. André Reichardt et dont j'étais le rapporteur, avait publié un rapport qui comprenait six parties et 105 propositions.

Mme Esther Benbassa, rapporteure. – Nous l'avons cité dans notre rapport !

M. Jean-Pierre Sueur. – Certaines de ces propositions ont été reprises dans ce nouveau rapport. Tout le monde veut encourager les dispositifs de placement innovants, systématiser l'évaluation, favoriser le travail de la PJJ.

Mme Catherine Troendlé, rapporteure. – Certaines expérimentations sont aujourd'hui très intéressantes.

M. Jean-Pierre Sueur. – Le vrai problème est que nous sommes très en retard, car nous avons pris la mesure de la menace seulement en 2013, bien après l'Allemagne, les Pays-Bas ou le Danemark.

Quant aux contre-discours sur internet, ils n'ont pas fait la preuve de leur efficacité. C'est un leurre de croire que l'on peut éliminer ainsi une idéologie ancrée chez des individus. Dans chaque préfecture, une cellule est chargée de veiller à la « déradicalisation ». Pour venir en aide à ces jeunes complètement pris dans des réseaux, la mobilisation doit être générale et sans pudeur. La solution réside aussi dans la mobilisation de tous les acteurs sur le terrain, au moyen de signalements et de suivis individuels. Enfin, la psychanalyse est importante pour analyser les ressorts de la radicalisation, comme l'a expliqué Fethi Benslama. Les personnes radicalisées croient sincèrement à la réalité de ces discours, mais c'est aux marchands d'illusion qu'il faut s'attaquer.

Mme Catherine Troendlé, rapporteure. – Cela a beaucoup évolué.

M. Christian Favier. – Je remercie également nos collègues de ce rapport. Le retour des djihadistes et de leur famille d'Irak ou de Syrie pose d'importantes difficultés, car souvent, les parents sont incarcérés et les enfants placés dans des structures départementales. Les professionnels cependant s'inquiètent pour la sécurité, le droit de visite des proches ou encore pour leur formation. Il faut également aider les éducateurs ; et agir en lien avec l'école. Le rôle de la PJJ est essentiel, c'est là qu'il faut porter l'effort.

M. René Vandierendonck. – Je partage les propos de M. Favier. Sur votre initiative, monsieur le président, nous avons milité en faveur d'un programme pluriannuel de renforcement des moyens de la justice. Ce renforcement doit également concerner la PJJ.

La question du traitement des mineurs relevant des zones de conflit se rapproche de celle des mineurs isolés, qui a été abordée maintes fois au sein de notre commission.

M. André Reichardt. – Mon intervention s'inscrit dans le droit fil de celle de M. Sueur. Les préconisations que nous avons faites à l'époque sont complémentaires des nouvelles propositions. Il convient de définir au niveau national un cahier des charges précis pour assurer la sélection des organismes qui participent à la « déradicalisation » – certains n'ont d'expert que le nom. Chaque cellule départementale travaille seule et sans cahier des charges. Il faut modifier cela. Il est essentiel, également, de favoriser les dispositifs de droit commun : la PJJ n'est pas utilisée comme elle le devrait. Je souhaite que des actions concrètes soient mises en œuvre rapidement. Demain, il sera trop tard !

M. Philippe Bas, président. – Tout le monde se souvient du rôle que vous avez joué, monsieur le sénateur, au sein de la commission d'enquête sur l'organisation et les moyens de la lutte contre les réseaux djihadistes en France et en Europe.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je souscris à l'analyse d'Olivier Roy : il semblerait que le phénomène psychologique soit plus déterminant que les convictions religieuses pour la radicalisation d'une personne. L'approche psychanalytique semble plus intéressante que l'approche policière. Ces éléments de réflexion sont-ils pris en compte au sein des structures officielles ?

Mme Esther Benbassa, rapporteure. – Je remercie nos collègues de leurs remarques pertinentes. Selon les milieux de la recherche, le contre-discours n'a jamais fonctionné. Quant aux associations, nous avons subi des pressions diverses lorsque nous nous sommes intéressées à elles. L'immobilisme est de mise, car chacun se sent dans son bon droit. Quand on pense que le centre de Pontourny a récemment fait l'objet d'éloges dans la presse ! Je suis d'accord avec Olivier Roy sur le fait que certaines personnes radicalisées auraient très bien pu adhérer à une autre religion. Méfions-nous des amalgames.

Mme Catherine Troendlé, rapporteure. – Si les associations doivent passer par un appel d'offres avec un cahier des charges et des contrats d'objectifs, elles se rendront compte parfois qu'elles n'ont pas les moyens ni la capacité d'agir et se mettront tout naturellement en retrait.

Monsieur Favier, il faut effectivement prendre en charge les familles avec leurs enfants. Un module de formation est en cours d'élaboration. Les enfants soldats sont également un vrai sujet, qui n'a pas encore été traité. Sur toutes ces questions, nous n'avons pas de solution immédiate, mais nous alertons les autorités.

La commission autorise la publication du rapport d'information.

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

Projet de loi et projet de loi organique rétablissant la confiance dans l'action publique - Suite de l'examen des amendements aux textes de la commission

La commission poursuit l'examen des amendements sur les textes n^{os} 609 et 608 (2016-2017) de la commission sur le projet de loi n^o 581 (2016-2017) et le projet de loi organique n^o 580 (2016-2017) rétablissant la confiance dans l'action publique (procédure accélérée).

EXAMEN D'UN AMENDEMENT DU RAPPORTEUR AU PROJET DE LOI

Article 7

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous avons adopté en commission un amendement chirurgical prévoyant que les frais de mandat seront « pris en charge » et non « remboursés », puisque nous souhaitons laisser toute latitude aux bureaux des assemblées pour définir les conditions et modalités de cette prise en charge, par exemple une prise en charge directe, plutôt que d'exiger systématiquement un remboursement. Le Gouvernement a résisté, expliquant que l'expression « prise en charge » risquait d'aboutir au rétablissement de l'indemnité représentative de frais de mandat. J'ai précisé que le cœur du dispositif portait, non sur les modalités de la prise en charge, mais sur l'obligation de présenter des justificatifs, qui peuvent être de nature différente.

Cet amendement de clarification vise donc à entériner la suppression de l'indemnité représentative de frais de mandat (IRFM), et la suppression de la disposition qui en fait mention dans le code de la sécurité sociale. Il précise le nouveau dispositif de prise en charge des frais de mandat réellement exposés, dans des conditions déterminées par le bureau de chaque assemblée – prise en charge directe ou remboursements, possibilité d'avances, plafonds, présentation de justificatifs. Cela s'appliquera à compter du 1^{er} janvier 2018.

M. Alain Vasselle. – Avec cet amendement, nous trouvons une rédaction qui devrait faire l'objet d'un consensus, même si le changement de dispositif ne peut être totalement satisfaisant pour nous.

Une remarque seulement : initialement, lorsque nous percevions l'IRFM, il n'était pas nécessaire de présenter nos justificatifs, même s'ils pouvaient nous être demandés à tout moment. Puis le Sénat a mis en place un compte spécifique et obligatoire, et prévu un suivi détaillé des dépenses faites.

Cette indemnité était néanmoins soumise à deux prélèvements sociaux : la CSG et la CRDS. Cela laissait donc à penser qu'elle était assimilée à une rémunération. Le Gouvernement a-t-il l'intention d'imposer ce qui remplacera l'IRFM ?

M. François Pillet, président. – Si cette indemnité est supprimée, comment lui appliquer une quelconque imposition ? L'explication qu'on nous donnait à l'époque pour justifier ces cotisations était qu'il s'agissait d'une indemnité forfaitaire...

M. Philippe Bas, rapporteur. – M. Vasselle a raison : il était incohérent qu'une indemnité prévue pour couvrir les frais soit soumise à l'impôt. Ou bien on la considérait comme un revenu, et alors elle aurait dû être soumise à l'impôt sur le revenu, ou bien elle était

une prise en charge de frais de mandat, et elle n'aurait même pas dû être soumise à prélèvements sociaux. Cette situation était en fait une concession de principe, qui nous plaçait dans une position inconfortable.

J'ai oublié tout à l'heure de vous dire, emporté dans mon élan, que Mme la garde des sceaux m'a donné son plein accord au dispositif proposé dans cet amendement.

M. Jean-Pierre Sueur. – Je voudrais dire mon total accord avec les propos tenus à l'instant par M. le rapporteur. Il me semble difficile de passer outre le vote unanime de la commission sur ce sujet de la réforme de l'IRFM.

M. Pierre-Yves Collombat. – Dès que l'on parle d'indemnité des élus, c'est la confusion la plus complète. La fonction de maire est gratuite, mais il touche néanmoins une indemnité frappée par l'impôt. Allez comprendre !

L'amendement n° 294 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR AU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Article 1^{er}

L'amendement rédactionnel n° 87 est adopté.

Article additionnel après l'article 8

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 88 vise à poser le principe selon lequel seule la loi peut prévoir la participation de parlementaires au sein d'organismes extraparlimentaires, participation qui ne donne lieu à aucune rémunération.

L'amendement n° 88 est adopté.

Article 9 ter

L'amendement de coordination n° 89 est adopté.

EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE AU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Article 1^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avis favorable à l'amendement n° 31 rectifié, sous réserve d'une rectification rédactionnelle que je vous proposerai.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 31 rectifié, sous réserve de rectification.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 32 rectifié sous réserve de rectification.

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

Articles additionnels après l'article 1^{er}

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 40 et 86.

Articles additionnels avant le chapitre I^{er}

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous ne pouvons pas prévoir une indexation de l'indemnité parlementaire sur l'inflation, quand aucune catégorie de Français, y compris les retraités, ne bénéficie plus d'un tel avantage ! Je suis donc défavorable aux amendements n^{os} 51 et 50.

M. François Pillet. – Il serait préférable qu'ils ne soient pas présentés en séance...

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 51 et 50.

Article additionnel avant l'article 2

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n^o 20 rectifié bis.

Article 2

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je serai favorable à l'amendement n^o 70 du Gouvernement qui comble un oubli – mais sous réserve de ne pas supprimer totalement la rédaction adoptée par la commission. Je déposerai un sous-amendement pour m'en assurer.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n^o 70 sous réserve de l'adoption d'un sous-amendement.

Articles additionnels après l'article 2

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements n^{os} 13 rectifié, 2 rectifié *bis*, 61 et 3 rectifié visent à réintroduire l'obligation du casier judiciaire vierge dans la loi organique, alors que nous nous y étions opposés dans la loi ordinaire. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 13 rectifié, 2 rectifié bis, 61 et 3 rectifié.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n^o 5 rectifié *quater* vise à limiter à trois mandats consécutifs le nombre de mandats électoraux quels qu'ils soient, avec une exception pour les maires des communes de moins de 3 500 habitants. Cette disposition relève de la Constitution. Certains électeurs souhaitent d'ailleurs maintenir leur élu au-delà de trois mandats. Nous aurons de toute façon ce débat lors de la révision constitutionnelle à venir, à laquelle nous serons associés. Retrait, sinon avis défavorable.

M. Alain Vasselle. – Il s'agit d'un amendement d'appel, et mon ambition est seulement de défendre les communes rurales. Je le retirerai en séance.

La commission demande le retrait de l'amendement n^o 5 rectifié quater et, à défaut, y sera défavorable.

Article additionnel après l'article 2 bis

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n^o 47 rectifié vise à exclure de l'inéligibilité pour les élections parlementaires les personnes qui disposent d'un contrat de droit privé. Avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 47 rectifié.

Article 3

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 33 sur les participations dans des sociétés de conseil est contraire à plusieurs principes constitutionnels. Avis défavorable.

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

Articles additionnels après l'article 3

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 44 est contraire à notre position dans le projet de loi ordinaire : avis défavorable.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 44.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 46 vise à rendre incompatible l'exercice d'un second mandat parlementaire et l'appartenance à la fonction publique.

Si un député professeur de Français perd son mandat, pourquoi le condamner à fonder une entreprise de plomberie ou à devenir interprète en langue khmer ?

M. Pierre-Yves Collombat. – Qu'il fonde une *start up* !

M. Philippe Bas, rapporteur. – Ce n'est pas parce qu'un député antérieurement cadre du secteur privé a du mal à retrouver un emploi après son mandat qu'il faut condamner les infirmières ou les professeurs à pointer à Pôle emploi. Cette disposition me semble absurde. Avis défavorable.

M. Alain Vasselle. – Je peux comprendre l'argument du rapporteur. Mais il faut bien reconnaître que les fonctionnaires sont protégés par leur statut. Regardez notre trombinoscope : vous constaterez que la majorité des élus sont issus de la fonction publique. La solution passe probablement par l'élaboration d'un statut de l'élu, pour rétablir l'équité.

Mme Cécile Cukierman. – Il faut arrêter d'opposer les fonctionnaires et les salariés de droit privé. Regardons le renouvellement de l'Assemblée nationale : je ne sais pas ce qui est préférable entre une assemblée de fonctionnaires et une assemblée de grands cadres du privé... Prenons garde, à force de vouloir laver plus blanc que blanc, à ne pas fragiliser encore plus le statut des fonctionnaires ! Oui il faut un statut de l'élu pour faciliter la réintégration dans l'emploi des salariés, surtout si l'on souhaite un renouvellement des élus. Mais ce n'est pas en dépouillant les uns que vous aiderez les autres.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je pourrais être d'accord avec l'argumentaire de M. Vasselle, si seulement on alignait les salaires ! Les enseignants français sont les plus mal payés d'Europe. Certaines garanties, comme le statut, peuvent apparaître comme une compensation.

M. Simon Sutour. – J'approuve totalement la position du rapporteur. Le fonctionnaire est en disponibilité quand il est élu. Ce n'est pas le cas pour le salarié du privé.

J'ai connu le cas d'un député, premier adjoint de la ville de Nîmes, vice-président de la communauté d'agglomération, qui était en même temps directeur du plus grand

établissement privé de la ville. La loi ne traite pas de ce type de situations. Les débats récents à l'Assemblée nationale montrent bien que la situation va durer. Les fonctionnaires, eux, doivent se consacrer totalement à leur mandat. N'en rajoutons pas !

M. Michel Mercier. – Cet amendement ne vise que la haute fonction publique. Le très haut fonctionnaire garde un lien avec son service d'origine. Il faut vraiment définir la position du fonctionnaire quand il devient élu. Il doit certes pouvoir retrouver son service une fois qu'il n'a plus de mandat, mais il ne faudrait pas qu'il puisse, entre-temps, continuer à progresser dans la carrière.

M. Jacques Bigot. – Il ne s'agit pas ici d'opposer les statuts. Avec la limitation des mandats dans le temps, la question se posera surtout de la valorisation de l'expérience de l'élu lors de son retour dans la société civile. Aujourd'hui, faire apparaître dans son CV des fonctions parlementaires ou locales n'est pas un plus, alors que c'est le cas à l'étranger.

Or, nous le voyons bien, les employés du privé vont de plus en plus souvent changer de métier. Un mandat électif doit faire partie de la carrière. La revalorisation des fonctions parlementaires est nécessaire, or je crains que ces textes ne continuent de dévaloriser les fonctions électives, qui souffrent d'une mauvaise image depuis des années.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suis heureux d'avoir provoqué ce débat, où tout a été dit. Je confirme néanmoins que cet amendement concerne bien les infirmières, les professeurs, les conseillers d'éducation...

M. Michel Mercier. – Mais pas les aides-soignantes !

M. Philippe Bas, rapporteur. – En effet.

Interdire à un député non renouvelé de faire le métier qu'il connaît, c'est une injustice profonde et cela ne règle en aucun cas le problème du salarié du secteur privé qui se trouve dans une situation identique.

Mieux vaut chercher comment aider un ancien élu à retrouver un métier. Cela rendrait le mandat électif plus attractif. Nous devons nous soucier de la reconversion de tous les parlementaires : commençons par ne pas leur supprimer la possibilité de retrouver leur travail. Je me demande d'ailleurs si le Conseil constitutionnel pourrait laisser passer une telle disposition.

J'ajoute que, depuis 2013, les fonctionnaires élus sont mis en disponibilité. Ils ne peuvent donc progresser dans leur carrière, qu'il s'agisse de l'ancienneté, des droits à la retraite, ou de l'amélioration du traitement. Il nous faut résister à tout emballement. À ce titre, je suis heureux que vous ayez parlé de la revalorisation du statut de l'élu. Il est difficile d'être un élu local, notamment.

Simon Sutour a bien fait de rappeler que les cadres du secteur privé peuvent continuer à être salariés quand ils sont élus. Ce n'est pas le cas pour les fonctionnaires, sauf pour les enseignants ou les médecins hospitaliers, quand ils sont professeurs d'université. La liberté du commerce et de l'industrie vaut aussi pour les parlementaires, si leur activité n'influence pas leur fonction de parlementaire, et si les règles de déport sont claires.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 46.

Article additionnel après l'article 4

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 85 rectifié.

Article 5

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 4 rectifié, 59 et 34

La commission émet un avis défavorable aux amendements n^{os} 29, 19 et 35 rectifié ter.

Article additionnel après l'article 5

M. Alain Richard. – La Constitution n'interdit pas aux parlementaires d'exercer une activité de conseil, à la différence des membres du Gouvernement. Ils peuvent même y consacrer plus de temps qu'à leurs fonctions électives. Pour éviter les abus, mon amendement n° 25 tend à obliger le parlementaire retirant de son activité de conseil une recette brute supérieure à 150 000 euros à signaler ses cinq premiers clients.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Retrait ou avis défavorable.

M. François Pillet, président. – Nous aurons ce débat en séance.

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

Articles additionnels après l'article 6

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je demanderai le retrait des amendements n^{os} 67 et 7 rectifié. À défaut, j'y serai défavorable.

M. François Bonhomme. – Nous n'avons cessé d'élargir le régime des incompatibilités parlementaires. Pourtant, il est toujours possible d'exercer des fonctions de direction au sein de groupes de presse. L'information n'est pas un métier comme un autre, il faut un mur étanche entre les deux fonctions.

La commission demande le retrait des amendements n^{os} 67 et 7 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement n° 10 rectifié bis.

M. François Bonhomme. – Cet amendement répond à la même logique que le précédent. Il tend à instaurer une incompatibilité entre les fonctions exécutives locales et la direction d'une entreprise de presse. Les responsables d'exécutifs locaux sont en effet pourvoyeurs d'annonces légales, qui viennent alimenter des supports de presse dans lesquels ils peuvent avoir un intérêt. Cela pose une vraie question de recyclage de l'argent public.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 10 rectifié bis.

Article 7

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 65 ainsi qu'aux n°s 66 et 8 rectifié bis.

Articles additionnels après l'article 8

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 55 tend à mettre fin à la situation de parlementaire en mission. C'est une disposition que nous avons déjà adoptée en 2016. Avis favorable, et donc demande de retrait de l'amendement n° 63 rectifié.

M. Pierre-Yves Collombat. – Si je ne m'abuse, le texte de loi que nous avons voté supprimait non la mission mais son renouvellement à la fin des six mois. Le scandale était né de la possibilité, par le renouvellement de ces missions, de passer outre la nécessité d'une élection.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous examinerons la question.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 55 et demande le retrait de l'amendement n° 63 rectifié. À défaut, elle y sera défavorable.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Nous avons déjà eu le débat introduit par l'amendement n° 1 rectifié *ter*. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1 rectifié *ter*, ainsi qu'au n° 62.*

Article 9

La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n°s 17 rectifié bis, 30, 36 rectifié, 41, 68 rectifié et 80 rectifié.

Mme Cécile Cukierman. – Je suis favorable à ces amendements, à titre personnel.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Avec l'amendement n° 71, le Gouvernement souhaite revenir au texte initial du projet de loi organique, en rétablissant la suppression de la réserve parlementaire. Nous y sommes bien sûr défavorables. Non pas que nous voulions rétablir la réserve, mais nous la remplaçons par une dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements, reposant sur des critères clairs et une procédure transparente.

M. Jean-Pierre Sueur. – Notre groupe a déposé un amendement qui tend à supprimer la suppression. Aujourd'hui, la réserve parlementaire est transparente et équitable. La situation est très différente d'il y a quinze ans. Cette disposition n'a donc pas sa place dans un projet de loi visant à moraliser l'action publique. Si notre amendement n'était pas adopté, nous nous rallierions à la position du rapporteur.

M. Alain Richard. – Je ne suis pas d'accord avec Jean-Pierre Sueur. L'attribution individuelle de subsides par chaque parlementaire justifie tout de même quelques interrogations. À mon sens, s'exprimer publiquement pour prétendre que l'ancien système est le meilleur n'est pas judicieux. Le système proposé à l'article 9 par M. le rapporteur, qui passe

par une délibération collégiale et non plus individuelle, est bien meilleur. Mais nous ne pourrions pas changer la position du Gouvernement.

Lundi, une conférence nationale des territoires se tiendra au Sénat, au cours de laquelle le Gouvernement aura probablement des informations peu agréables à communiquer aux parlementaires. Avec le système proposé par le rapporteur, nous aurons la possibilité de lui indiquer qu'il pourra recycler une partie des 147 millions d'euros aujourd'hui consacrés à la réserve, pour encourager les efforts d'investissement des collectivités territoriales.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Très bien.

M. Didier Marie. – L'usage de la réserve parlementaire n'est pas le même au Sénat, dont Jean-Pierre Sueur a souligné le travail de clarification, et à l'Assemblée nationale. Il faut dédier ces sommes à l'investissement des communes, et uniquement à cela.

M. Alain Marc. – Les montants en jeu ne sont pas élevés, mais ils suffisent à aider certaines communes à acheter une tondeuse à gazon, par exemple.

Mme Cécile Cukierman. – Pour ma part, je soutiens ces différents amendements. Les positions sont diverses au sein du groupe communiste républicain et citoyen, comme, je crois, dans les autres groupes. L'utilisation de la réserve parlementaire varie selon les départements.

En six ans, les quatre sénateurs du département de la Loire ont dépensé 3 millions d'euros de réserve parlementaire. Comment faire en sorte qu'un même montant soit affecté à l'investissement des communes de notre département ?

Les territoires souffrent d'un sentiment d'abandon, d'absence de reconnaissance de la République à leur endroit, qui a eu son influence dans la campagne pour l'élection présidentielle.

L'achat ou le renouvellement d'un engin de déneigement d'une petite commune est un investissement structurant pour son devenir. Il faut sérieusement s'interroger sur les signaux que nous envoyons aux territoires.

M. Simon Sutour. – Je suis signataire de l'amendement présenté par Jean-Pierre Sueur, mais la position de M. le rapporteur me convient.

Pour le département du Gard, la suppression de la réserve parlementaire pourrait signifier la disparition de 1,2 million d'euros. Il y a 353 communes dans mon département ; quelques milliers d'euros sont souvent essentiels pour mener à bien un projet.

M. Alain Vasselle. – Personne ne peut contester la pertinence et l'utilité de la réserve parlementaire pour les petites communes. Ceux qui sont à l'origine de l'introduction de cette disposition dans la loi, François Bayrou en particulier, ont plusieurs trains de retard. La façon dont elle est utilisée aujourd'hui n'a plus rien à voir avec ce qui se faisait dans les années quatre-vingt-dix.

M. le rapporteur peut-il nous dire si le Gouvernement veut sa disparition pure et simple, ou s'il accepterait son maintien sous une autre forme ?

M. Jacques Bigot. – L'amendement de suppression de la suppression et le vôtre, monsieur le rapporteur, se complètent parfaitement. Le projet de loi organique rétablissant la confiance dans l'action publique, qui ne mentionne d'ailleurs que la réserve parlementaire, et non pas notre « dotation d'action parlementaire », oublie que cette réserve ne peut naître que par le vote de crédits dédiés dans le projet de loi de finances. Si les critiques la visant ont pu être justifiées à un moment, ce n'est plus le cas maintenant. Toujours est-il que cet article 9 a sa place non pas dans un texte visant à rétablir la confiance dans les institutions, mais dans le budget. Peut-être lundi apprendrons-nous comment le Gouvernement veut traiter les collectivités.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je comprends que M. le rapporteur cherche une position de repli plus assurée que la simple suppression de la réserve. Voilà des années que les chercheurs en économies et autres cerbères de la LOLF veulent s'en débarrasser. Soyez sûrs que cet argent disparaîtra dans les sables, surtout avec les baisses d'imposition locale qui devront être compensées !

M. François Bonhomme. – Je veux seulement signaler un paradoxe. Il y a trente ans, certains parlementaires ne connaissaient même pas l'existence de la réserve, quand d'autres avaient droit à une dotation disproportionnée. Avec l'introduction de l'égalité dans les montants alloués, puis l'obligation d'en publier l'usage, la critique sur le clientélisme a perdu son fondement. Les petites communes, qui ont été saignées comme jamais et ont connu une baisse historique des dotations de l'État, ont besoin de cet argent.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 71, ainsi qu'aux amendements n°s 14 rectifié, 83 rectifié, 84 rectifié, 82 rectifié, 81 rectifié, 52, 37, 11 et 58.

M. Philippe Bas, rapporteur. – L'amendement n° 53 rectifié permet de régler la difficulté posée par la situation des Français de l'étranger. Avis favorable sous réserve de rectification.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 53 rectifié sous réserve de rectification.

M. Philippe Bas, rapporteur. – Les amendements n°s 26 rectifié, 39 rectifié et 54 rectifié *quater* relèvent à juste titre une ambiguïté dans le texte de la commission sur le critère de « dépense exceptionnelle ». Il s'agit d'exclure du dispositif le financement de projets qui ont un caractère permanent, comme les dépenses de fonctionnement, par exemple. Je remercie les auteurs de ces amendements. Avis favorable sous réserve de rectification.

La commission émet un avis favorable aux amendements n°s 26 rectifié, 39 rectifié et 54 rectifié quater, sous réserve de rectification.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 45.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 76 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.

Article 9 bis

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 18 rectifié bis.

La commission s'en remettra à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 38.

Article 9 quater

M. Philippe Bas, rapporteur. – Par cohérence avec la position de la commission sur l'amendement n° 207 du Gouvernement à l'article 2 *quater* du projet de loi, je suis défavorable à l'amendement n° 72.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 72.

Article additionnel après l'article 9 quater

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je suis favorable à l'amendement n° 79 rectifié, pour peu que M. Zocchetto accepte de rectifier sa rédaction.

M. François Zocchetto. – Parfait !

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 79 rectifié sous réserve de rectification.

Article 10

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 73.

Article 12

La commission demande le retrait de l'amendement n° 9 rectifié bis et, à défaut, y sera défavorable.

Articles additionnels après l'article 14

Les amendements n^{os} 15 rectifié bis, 22, 16 rectifié bis, 23 et 60 sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

Intitulé du projet de loi organique

La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 74.

La commission demande le retrait de l'amendement n° 69 et, à défaut, y sera défavorable.

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

M. Philippe Bas, rapporteur. – Comme je l'ai annoncé hier soir, je demanderai une seconde délibération avant le vote sur l'ensemble du projet de loi ordinaire, afin de rétablir l'article 4 relatif à l'interdiction, pour les parlementaires, d'employer un membre de leur famille.

Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} Publicité et contrôle de la déclaration de situation patrimoniale du président de la République - Déclaration d'intérêts et d'activités des candidats à l'élection à la présidence de la République		
M. BAS, rapporteur	87	Adopté
Article additionnel après l'article 8		
M. BAS, rapporteur	88	Adopté
Article 9^{ter} Délai de transmission d'une nouvelle déclaration de situation patrimoniale à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique		
M. BAS, rapporteur	89	Adopté

La commission donne les avis suivants sur les autres amendements de séance :

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 1^{er} Publicité et contrôle de la déclaration de situation patrimoniale du Président de la République - Déclaration d'intérêts et d'activités des candidats à l'élection à la présidence de la République		
M. MARIE	31 rect.	Favorable si rectifié
M. MARIE	32 rect.	Favorable si rectifié
M. GRAND	6	Défavorable
Articles additionnels après l'article 1^{er}		
Mme ASSASSI	40	Défavorable
Mme ASSASSI	86	Défavorable
Articles additionnels avant le chapitre I^{er} Dispositions relatives aux conditions d'éligibilité et d'inéligibilités		
M. J.L. DUPONT	51	Défavorable
M. J.L. DUPONT	50	Défavorable
Article additionnel avant l'article 2		
M. KALTENBACH	20 rect. <i>bis</i>	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 2 Transmission par l'administration fiscale aux parlementaires et au bureau de chaque assemblée parlementaire d'une attestation concernant la situation fiscale des parlementaires et nouvelle possibilité de démission d'office du mandat parlementaire par le Conseil constitutionnel		
Le Gouvernement	70	Favorable sous réserve de l'adoption d'un sous-amendement
Articles additionnels après l'article 2		
M. CABANEL	13 rect.	Défavorable
Mme LIENEMANN	2 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme GARRIAUD-MAYLAM	61	Défavorable
Mme LIENEMANN	3 rect.	Défavorable
M. VASSELLE	5 rect. <i>quater</i>	Demande de retrait
Article additionnel après l'article 2 bis		
M. DELAHAYE	47 rect.	Défavorable
Article 3 Mention dans la déclaration d'intérêts et d'activités des parlementaires des participations leur conférant le contrôle d'une structure dont l'activité consiste « principalement » dans la fourniture de conseils		
Mme S. ROBERT	33	Défavorable
Articles additionnels après l'article 3		
Mme ASSASSI	44	Défavorable
M. ZOCCHETTO	46	Défavorable
Article additionnel après l'article 4		
Mme LABORDE	85 rect.	Défavorable
Article 5 Extension de l'incompatibilité parlementaire relative aux activités de conseil exercées à titre individuel		
Mme LIENEMANN	4 rect.	Défavorable
M. ASSOULINE	59	Défavorable
M. BOTREL	34	Défavorable
Mme ASSASSI	29	Défavorable
M. KALTENBACH	19	Défavorable
Mme YONNET	35 rect. <i>ter</i>	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
Article additionnel après l'article 5		
M. RICHARD	25	Demande de retrait
Articles additionnels après l'article 6		
M. DOLIGÉ	67	Demande de retrait
M. BONHOMME	7 rect.	Demande de retrait
M. BONHOMME	10 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Article 7 Délai de mise en conformité accordé aux parlementaires pour la nouvelle incompatibilité patrimoniale et coordinations		
M. DOLIGÉ	65	Défavorable
M. DOLIGÉ	66	Défavorable
M. BONHOMME	8 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Articles additionnels après l'article 8		
M. BONHOMME	55	Favorable
M. ÉBLÉ	63 rect.	Demande de retrait
M. P. DOMINATI	1 rect. <i>ter</i>	Défavorable
Mme GARRIAUD-MAYLAM	62	Défavorable
Article 9 Suppression de la réserve parlementaire - Dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements		
M. MAUREY	17 rect. <i>bis</i>	Défavorable
Mme DURANTON	30	Défavorable
M. BIGOT	36 rect.	Défavorable
Mme DEROMEDI	41	Défavorable
M. DOLIGÉ	68 rect.	Défavorable
M. ARNELL	80 rect.	Défavorable
Le Gouvernement	71	Défavorable
M. CABANEL	14 rect.	Défavorable
M. BERTRAND	83 rect.	Défavorable
Mme LABORDE	84 rect.	Défavorable
Mme LABORDE	82 rect.	Défavorable
Mme LABORDE	81 rect.	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
M. YUNG	52	Défavorable
Mme CONWAY-MOURET	37	Défavorable
M. GRAND	11	Défavorable
M. BONHOMME	58	Défavorable
Mme DEROMEDI	53 rect.	Favorable si rectifié
M. DELCROS	26 rect.	Favorable si rectifié
M. SUEUR	39 rect.	Favorable si rectifié
M. CHASSEING	54 rect. <i>quater</i>	Favorable si rectifié
M. MARIE	45	Défavorable
M. GREMILLET	76 rect.	Demande de retrait
Article 9 bis Transparence de la réserve ministérielle		
M. MAUREY	18 rect. <i>bis</i>	Défavorable
M. MARIE	38	Sagesse
Article 9 quater Exercice direct par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique de son droit de communication		
Le Gouvernement	72	Défavorable
Article additionnel après l'article 9 quater		
M. ZOCCHETTO	79 rect.	Favorable si rectifié
Article 10 Soumission de la nomination du médiateur du financement des candidats et des partis politiques à l'avis des commissions parlementaires		
Le Gouvernement	73	Défavorable
Article 12 Modalités d'entrée en vigueur des modifications relatives aux déclarations d'intérêts et d'activités et aux incompatibilités parlementaires prévues aux articles 3 à 8		
M. BONHOMME	9 rect. <i>bis</i>	Demande de retrait
Articles additionnels après l'article 14		
M. MAUREY	15 rect. <i>bis</i>	Irrecevable art 48 al 3
M. KALTENBACH	22	Irrecevable art 48 al 3
M. MAUREY	16 rect. <i>bis</i>	Irrecevable art 48 al 3
M. KALTENBACH	23	Irrecevable art 48 al 3

Auteur	N°	Avis de la commission
M. ASSOULINE	60	Irrecevable art 48 al 3
Intitulé du projet de loi organique		
Le Gouvernement	74	Défavorable
M. DOLIGÉ	69	Demande de retrait
M. CABANEL	12	Défavorable

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

Projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. Michel Mercier et le texte qu'elle propose pour le projet de loi n° 587 (2016-2017) renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (procédure accélérée).

M. Michel Mercier, rapporteur. – Le texte qui nous a été soumis par le Gouvernement pose certains problèmes. C'est un texte destiné à permettre la sortie de notre pays de l'état d'urgence, et à le remplacer par des mesures de droit commun qui renforcent de manière permanente les pouvoirs de police administrative pour lutter contre le terrorisme. Le passage à un système permanent doit nous interpeler.

En outre, nous devons être attentifs à ce que les mesures contenues dans le projet de loi n'aient pas pour conséquence de conférer à l'administration, pour prévenir les actes de terrorisme, des pouvoirs plus larges que ceux dont elle dispose en période d'état d'urgence. Or, si l'on introduit dans le droit commun des mesures directement tirées de l'état d'urgence et qu'un attentat survient malgré tout, à quel dispositif d'exception recourir ?

M. Pierre-Yves Collombat. – À l'état de siège !

M. Michel Mercier, rapporteur. – La traduction pure et simple de ces mesures dans le droit commun revient à « griller » l'état d'urgence. Dans le même temps, ce texte parachève une évolution remontant à 2014, voire à plus loin, qui fait apparaître un droit spécial du terrorisme : un droit pénal spécial, bien sûr, auquel le Sénat a pris une large part, mais aussi, aujourd'hui, un droit administratif du terrorisme.

Un des effets de la lutte antiterroriste est le rapprochement très fort des deux droits. Sous l'effet des lois successivement adoptées, des mesures pénales ont aujourd'hui un caractère préventif, quand des mesures administratives ont des effets punitifs. Ce sont des évolutions importantes.

Le champ d'application de ce texte est néanmoins plus restreint que celui des mesures autorisées dans le cadre de l'état d'urgence, qui visaient à prévenir les « troubles graves à l'ordre public ». C'est sur son fondement qu'ont été prises les décisions relatives à la

rocade de Calais, par exemple. Le présent texte ne concerne en revanche que la prévention des actes de terrorisme.

Les atteintes éventuelles aux libertés fondamentales qu'il pourrait entraîner ont soulevé émotion et interrogations dans le milieu judiciaire. Nous risquons même d'être en contravention avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales (CEDH) sur certains points. Il est de bon ton de la critiquer, en ce moment, mais j'insiste sur le fait qu'elle est une part intégrante de notre droit et de notre civilisation. En nous attaquant, les terroristes attaquent aussi la CEDH.

Une fois encore, le Parlement, et plus particulièrement le Sénat, a un rôle important à jouer. Pour moi, en effet, la fonction essentielle du bicamérisme n'est pas tant la représentation des collectivités territoriales que la défense des libertés publiques. C'est pourquoi je suis très hostile à l'idée de changer le Sénat en *Bundesrat* : nous perdrons ainsi notre compétence générale.

Certes, l'équilibre entre la nécessaire sauvegarde de l'ordre public et la préservation fondamentale de nos libertés est difficile à trouver. En la matière, nous devons placer le curseur avec une infinie attention.

Je veux vous présenter brièvement les principales mesures contenues dans ce texte. Il ouvre d'abord la possibilité pour l'autorité administrative de créer des périmètres de protection à l'intérieur desquels cette autorité pourra se livrer à des contrôles susceptibles de porter atteinte à liberté d'aller et de venir. Il faudra concilier cette liberté fondamentale avec la nécessité de prévenir les actes de terrorisme. Nous y veillerons. Ensuite, les assignations à résidence, qui ne portent plus ce nom dans ce système, pourront être décidées par l'autorité administrative. Le projet de loi autorise, enfin, les visites domiciliaires, ce que l'on appelle perquisitions administratives dans le régime de l'état d'urgence. Il s'agit de trois mesures lourdes, en particulier la première.

D'autres sont également prévues : la transcription de la directive européenne sur le PNR et la création d'un PNR maritime – 52 millions de passagers aériens sont susceptibles d'être contrôlés, bientôt plus encore quand toutes les liaisons seront concernées –, le renforcement du contrôle des interceptions hertziennes, à la suite d'une récente décision du Conseil constitutionnel, la mise en place de zones de contrôle dans un rayon de vingt kilomètres autour des principaux ports et aéroports...

C'est un texte lourd. Mon but, dans nos débats, sera de donner à l'autorité administrative les moyens de prévenir les actes de terrorisme, tout en protégeant les libertés individuelles éventuellement affectées par l'application du nouveau régime de droit commun.

M. Philippe Bas, président. – Ce texte de conception lyonnaise se devait d'être amendé par le meilleur esprit lyonnais. J'en félicite le rapporteur : de nombreux amendements qu'il propose sont d'une grande ingéniosité, certains même reflètent une forme de génie.

Notre travail, ce faisant, est conforme à la vocation de notre assemblée, qui a hérité de l'histoire d'être attentive à ce que les mesures nécessaires à notre sécurité soient respectueuses des libertés fondamentales. En ce sens, M. le rapporteur a parfaitement atteint cet objectif.

M. François Pillet. – Il est impensable que le Sénat manque de vigilance sur ce sujet. Il doit être digne de son rôle historique de sentinelle, de gardien des libertés. Ce n'est pas une mission que nous nous sommes arrogés, mais force est de constater que nous sommes, selon le terme de Pauline Türk, professeur de droit public, les « mieux-disants » en matière de protection.

Un article du *Monde*, paru en 2011, en convenait : « À maintes reprises, le Sénat a fait preuve, notamment en matière de défense des libertés publiques, d'une vigilance sourcilleuse et d'une indépendance qui l'ont même amené à se mettre en travers des visées de l'exécutif ou des surenchères, parfois, des députés de la majorité. À tel point que ces institutions décriées que sont le Sénat et, dans une moindre mesure, le Conseil constitutionnel font figure, aujourd'hui, de gardiens des principes de droit dans une République prompte à les malmener ». Sur ce texte, nous devons être vigilants. Je remercie le rapporteur pour son travail et la qualité de ses amendements.

Notre devoir n'est pas forcément de suivre la volonté du peuple ; il est au contraire de l'éclairer, afin d'éviter que les leçons de l'histoire ne servent à personne. Pour terminer, je voudrais citer une phrase de Benjamin Franklin que vous connaissez tous, mais qui peut résumer l'importance de notre tâche : « Un peuple prêt à sacrifier un peu de liberté pour un peu de sécurité ne mérite ni l'une ni l'autre et finit par perdre les deux ».

M. Pierre-Yves Collombat. – C'était il y a bien longtemps !

M. Philippe Bas, président. – J'indique à nos collègues que vous venez de publier, monsieur Pillet, un excellent ouvrage, qui recense les actions du Sénat en matière de défense des libertés et des droits fondamentaux.

Mme Sophie Joissains. – J'ai une question à poser à M. le rapporteur. La garantie des libertés individuelles est du ressort du juge judiciaire. L'état d'urgence dépend, lui, principalement, de l'ordre administratif. Avez-vous prévu dans vos amendements un quelconque contrôle par le juge judiciaire des mesures prises dans le cadre du nouveau régime ?

M. Jean-Yves Leconte. – Depuis la loi de 2014, nous n'avons cessé de créer des catégories juridiques nouvelles pour permettre à l'autorité judiciaire d'enquêter sur des infractions qui sont des actes préparatoires à d'autres infractions terroristes. Le but était, nous disait-on, d'agir suffisamment en amont pour prévenir tout acte de terreur.

Après l'instauration de l'état d'urgence, nous avons aujourd'hui le sentiment de conférer à l'autorité administrative des pouvoirs permanents, qu'elle détenait auparavant uniquement quand le danger était imminent...

M. Alain Richard. – Nous ne parlons pas des mêmes choses, les mesures prévues dans le texte sont limitées aux cas de terrorisme.

M. Jean-Yves Leconte. – Or ces infractions permettent l'action du juge judiciaire. Il y aura des situations où l'autorité administrative et l'autorité judiciaire seront toutes les deux compétentes. La contestation des décisions prises par le juge des libertés et de la détention (JLD) pourrait d'ailleurs être complexe et nous faire tomber dans un système hybride.

L'état d'urgence conduit à s'extraire d'un certain nombre de garanties, défendues notamment par la CEDH. Pourtant, ce sont ces dispositions de l'état d'urgence que le présent texte nous propose d'introduire dans le droit commun. Pour moi, la lutte contre le terrorisme ne peut passer que par une justice forte et compétente.

J'ai également de gros doutes sur les dispositions relatives au PNR. Nous avons eu énormément de mal à convaincre nos partenaires européens d'adopter cette mesure. Ils craignaient qu'elle n'affecte les libertés individuelles. Je ne suis pas sûr que ce soit en utilisant tous les moyens de surveillance et de traitement des données prévus par le PNR, voire au-delà, que nous les convaincrions d'en adopter d'autres !

M. Jacques Bigot. – Comme François Pillet, je pense que nous sommes allés aussi loin que possible en matière de lutte contre les actes de terrorisme avec les lois adoptées en 2014 et 2016. Tel était d'ailleurs l'avis du candidat Emmanuel Macron lorsqu'il a déclaré qu'il fallait sortir de l'état d'urgence puisque nous disposons de tous les dispositifs légaux pour lutter efficacement contre le terrorisme.

Après le vote de la loi du 3 juin 2016, nous nous attendions tous à une sortie rapide de l'état d'urgence. Le président de la République l'avait d'ailleurs annoncée lors de son interview du 14 juillet 2016 – que l'actuel président renonce à cette interview nous rassure ! –, mais l'attentat de Nice le soir même et celui du 26 juillet à Saint-Étienne-du-Rouvray ont conduit à sa prorogation. Lorsque nous avons prorogé à nouveau l'état d'urgence en décembre 2016, la partie essentielle du projet de loi de prorogation concernait, selon le Gouvernement et notre rapporteur, les perquisitions administratives et les assignations à résidence, qui correspondent, peu ou prou, aux articles 3 et 4 du présent projet de loi.

On nous dit aujourd'hui qu'il est impératif de sortir de l'état d'urgence, mais qu'il faut, pour rassurer les Français, faire passer dans le droit commun des dispositifs d'exception prévus par la loi du 3 avril 1955. Il me semble que ce n'est pas rassurant et que nous devrions pouvoir dire à nos concitoyens que l'État de droit est une réalité. La Constitution et la Convention européenne des droits de l'homme nous protègent – plus que d'autres, nous devrions en être les garants !

L'article 1^{er} du projet de loi autorise les préfets à prendre des mesures pour sécuriser des manifestations : soit. En revanche, les articles 3 et 4, que le rapporteur modifie subtilement pour conserver ce que propose le Gouvernement, sont parfaitement inutiles. Il ne s'agit pas de faire plus confiance au juge judiciaire qu'au juge administratif. Néanmoins, le juge administratif intervient après la décision administrative pour la contrôler voire l'annuler, alors que le juge judiciaire donne une autorisation préalable. Dans toute démocratie, tout pouvoir doit faire l'objet d'un contrôle. Les forces de l'ordre suggèrent des perquisitions, des assignations à résidence, mais elles doivent le faire sous le contrôle du pouvoir judiciaire. Avec l'état d'urgence, le contrôle est assuré *a posteriori* par le juge administratif ; dans le droit commun, il doit être assuré préalablement par le juge judiciaire.

Sur ces articles 3 et 4, le ministre de l'intérieur ne m'a pas convaincu lorsqu'il a affirmé que c'était grâce à de telles dispositions que les projets d'attentat de Marseille et de Montpellier avaient été déjoués : je ne vois pas pourquoi on n'aurait pas pu agir différemment. Lorsque vous avez auditionné le procureur de la République de Paris, monsieur le rapporteur, vous lui avez demandé pourquoi, à Paris, le parquet faisait tout et la préfecture de police rien. Cela montre bien que la loi du 3 juin 2016 et les textes précédents sont

largement suffisants. Les enjeux actuels tiennent davantage à l'organisation et à la méthode qu'à la législation !

M. François Zocchetto. – Depuis des mois, nous appelons à sortir de l'état d'urgence, nous devons donc examiner avec la plus grande attention la solution qui nous est proposée pour y parvenir. Personnellement, je suis plutôt satisfait, mais je reconnais que la tâche est extrêmement difficile, d'abord pour le Gouvernement, qui est en première ligne sur la question de la protection de nos concitoyens – jusqu'à présent, il a assumé ses responsabilités, sans renvoyer la balle vers le Parlement – et ensuite pour nous, qui devons fixer le curseur. Je fais confiance au rapporteur pour nous guider, son expérience de garde des sceaux est de bon augure.

Je considère que le Sénat est d'abord protecteur des libertés publiques et, ensuite, représentant des collectivités locales. Il faut cependant reconnaître que l'état d'urgence pose des difficultés très concrètes aux collectivités locales. Prenons l'exemple des périmètres de protection : la notion paraît évidente. Pourtant, les maires sont pris dans un étau, entre le préfet et les associations, voire la population, dont les aspirations sont parfois contraires. À qui revient la responsabilité de la mise en place des moyens engagés ? Qui en assure le financement ? Le texte évoque la police municipale : en période de disette financière pour les collectivités, a-t-on mesuré les conséquences de ces mesures ? Les arrêtés préfectoraux ne devraient-ils pas prévoir exclusivement l'intervention des services de l'État dans les dispositifs de sécurité qu'ils mettent en place ?

Ensuite, j'attire votre attention sur les difficultés rencontrées par les parquets et les juges des libertés et de la détention. Les parquets de Paris et de la première couronne parisienne sont dotés de moyens importants, mais ce n'est pas toujours le cas en province où de nombreux postes ne sont pas pourvus. Or, lorsque ce texte mentionne l'autorité judiciaire, il vise le plus souvent les procureurs : il faudra donc se poser la question des effectifs.

M. Pierre-Yves Collombat. – Deux points évoqués par notre rapporteur me paraissent importants.

Je pense, en premier lieu, à la contamination de notre droit commun par la législation antiterroriste et à l'équilibre à trouver entre ce qui relève du juge judiciaire et du juge administratif. On peut établir un parallèle avec ce qui s'est passé sur les crimes sexuels : on a vu se constituer des pans entiers de droit dont la logique rompt avec notre tradition. C'est un sujet de méditation quant à la manière dont la loi est élaborée : il me semble que cette situation est la conséquence d'une législation adoptée en réaction à des difficultés ponctuelles.

En second lieu, si l'état d'urgence légèrement atténué devient l'ordinaire de la répression, que fera-t-on en cas de gros problème ? Faudra-t-il proclamer l'état de siège ? Là encore se pose la question d'une législation de type réactif qui ne met pas les problèmes en perspective.

M. Hugues Portelli. – Il ne faut pas perdre de vue qu'une des raisons pour lesquelles nous sortons de l'état d'urgence est purement financière. Dans les années soixante, on est sorti de vingt-cinq mois passés sous l'empire de l'article 16 de la Constitution en conservant pendant des années des juridictions d'exception comme la Cour de sûreté de l'État : on n'était donc pas complètement sorti d'un régime d'exception. Cette fois-ci, on décide de passer de la police judiciaire à la police administrative, mais, concrètement, on fait assurer par la police judiciaire des missions de police administrative.

Au moment de la révision constitutionnelle, nous avons reconnu que l'état d'urgence était un état d'exception. Il faut donc maintenir une séparation nette entre l'état d'urgence et le régime de droit commun. La réflexion devrait porter sur le contenu de la politique pénale sous la direction du juge judiciaire. Je n'éprouve aucune prévention à l'encontre du juge administratif qui fait très bien son travail ; par ailleurs, la différence entre contrôle *a priori* et *a posteriori* n'existe quasiment plus du fait des référés.

M. Christian Favier. – Lors du débat sur la sixième prorogation de l'état d'urgence, la présidente de notre groupe a exprimé le fond de notre pensée sur ce sujet. Nous ne sommes pas favorables à ce texte qui organise une fausse sortie de l'état d'urgence, puisqu'il instaure une forme d'état d'urgence permanent : c'est un vrai danger pour les libertés individuelles. La lutte contre le terrorisme passe moins par un renforcement législatif que par un renforcement des moyens consacrés au travail de renseignement. Nous n'approuvons pas plus la possibilité ouverte aux préfets de déterminer des périmètres de protection, à l'intérieur desquels les participants devront accepter d'être soumis à des fouilles, y compris par des agents de sécurité privés – on est d'ailleurs fondé à s'interroger sur la formation et la moralité des salariés de ces officines qui se sont multipliées au nom de la sécurité.

Nous ne sommes pas favorables à la solution imaginée par le Gouvernement pour sortir de l'état d'urgence, même si nous ne sommes pas foncièrement hostiles à l'état d'urgence – notre abstention lors de sa déclaration en novembre 2015 en témoigne. Aujourd'hui, la lutte contre le terrorisme passe par d'autres dispositions que celles qui nous sont proposées dans ce texte.

M. Alain Richard. – L'appréciation que l'on porte sur ce dispositif ne peut être éclairée que par l'analyse que l'on fait du risque terroriste. Il est durable et largement réparti sur notre territoire. La réunion d'indices par les services de renseignement révèle parfois la nécessité d'intervenir pour prévenir la constitution de réseaux.

Dire que les dispositifs de droit commun existants permettent de répondre à ces menaces, c'est affirmer que des mesures préventives ne sont pas nécessaires. Or, quand des indices sont accumulés par les services de renseignement sur de potentiels maillons d'un réseau, ces indices ont toutes les chances d'être insuffisants pour fonder une condamnation : par conséquent, le risque est grand que l'autorité judiciaire écarte une perquisition. En l'état actuel de la menace terroriste, comment affirmer que l'une des trois mesures importantes de ce texte n'est pas nécessaire ?

Nous sommes à l'avant-veille du 14 juillet : de nombreux maires, après de longues discussions avec la préfecture, ont décidé d'annuler les festivités, parce qu'ils se trouvent dans l'incapacité de faire face à l'ensemble des mesures préventives préconisées par les services de l'État. On comprend la frustration sur le terrain. L'instauration de zones de protection est possible dans le cadre de l'état d'urgence, pas dans le droit commun : peut-on considérer qu'il est possible d'y renoncer ?

Le rapporteur a procédé à un travail approfondi et nous faisons notre devoir en incitant le pays à se mettre en situation de vigilance, avec des outils juridiques appropriés et adaptés qui seront examinés et validés par la Cour européenne des droits de l'homme – voyez sa jurisprudence récente.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Comment armer l'État contre le terrorisme tout en préservant les libertés publiques ? Si nous échouons dans cet exercice, nous ne sommes plus en République. Ce texte comporte quatre mesures nouvelles essentielles : la création de périmètres de protection, la fermeture des lieux de culte, les assignations et les visites domiciliaires. Ces mesures lourdes peuvent être rendues compatibles avec notre droit public républicain – la Constitution, mais aussi la jurisprudence de la CEDH. C'est à Strasbourg qu'un grand juriste, Raymond Carré de Malberg, a formulé la théorie d'une loi limitée qui n'est pas seulement l'expression de la volonté générale, mais qui est soumise à un corpus juridique supérieur, à savoir la Constitution. Marcel Waline, autre maître de Strasbourg, avait une conception légèrement différente, mais c'est encore dans le cadre tracé par eux que nous intervenons aujourd'hui. Nous ne voulons pas que les terroristes fassent demain la loi chez nous, mais nous voulons défendre les libertés.

La création de périmètres de protection est la seule mesure essentielle vraiment nouvelle. L'article 1^{er} précise qu'elle ne peut être décidée qu'en vue de prévenir des actes de terrorisme : on ne pourra pas créer de périmètre de protection pour empêcher des manifestations, contre les ordonnances modifiant le code du travail par exemple. J'ai déposé un amendement qui précise clairement ce point.

Le périmètre de protection ne peut être pérenne, car le principe de proportionnalité doit s'appliquer. Dans ce périmètre, un certain nombre de mesures de sécurité sont applicables, à l'exception des contrôles d'identité : des palpations de sécurité, des inspections visuelles et des fouilles de bagages ainsi que des visites de véhicule, sous réserve du consentement de leurs propriétaires.

La fermeture des lieux de culte, prévue par l'article 2, soulève beaucoup d'émotion ; j'ai reçu récemment un courrier des évêques de France à ce sujet. Il faut raison garder : il s'agit seulement de fermer certains lieux de culte qui, en raison des discours qui y sont tenus, de leur fréquentation ou de liens éventuels avec des théâtres terroristes extérieurs, deviennent des facteurs de risque. Par ailleurs, l'administration doit respecter un délai de 48 heures avant d'exécuter d'office sa décision, ce qui laisse le temps d'intenter un référé-liberté. Enfin, l'autorité administrative doit veiller à ce que les fidèles puissent pratiquer leur religion dans un lieu de culte rapproché.

L'article 3 est relatif aux mesures d'assignation. Le droit commun en comporte déjà, notamment, le contrôle administratif des retours sur le territoire (CART) concernant les personnes revenant des théâtres d'opérations djihadistes qui peuvent faire l'objet d'une mesure d'assignation à résidence renouvelable deux fois. Ce contrôle prend fin dès l'intervention du juge judiciaire.

Le projet de loi prévoit que le ministre de l'intérieur peut obliger une personne à résider dans un périmètre géographique déterminé, qui ne peut être inférieur à la commune pour respecter le droit à une vie familiale et professionnelle normale. Cette personne est soumise à l'obligation de pointer régulièrement dans les services de gendarmerie ou de police. Le texte prévoit l'obligation de pointer une fois par jour au maximum, l'arrêté ministériel précisant si cette obligation s'étend aux dimanches et jours fériés. La personne assignée peut également être astreinte à communiquer ses identifiants électroniques. Enfin, aucune limite temporelle n'est prévue. Or, dans un avis rendu en 2015, le Conseil d'État explique très clairement que l'assignation est une mesure « restrictive » de liberté, mais que le fait de la renouveler indéfiniment en fait une mesure « privative » de liberté, ce qui suppose l'intervention du juge judiciaire. Deux solutions sont alors possibles : soit interdire toute

prolongation, comme le préconise le Conseil d'État, mais le risque terroriste peut perdurer ; soit prévoir que le juge judiciaire peut seul autoriser la prolongation de l'assignation, passé un certain délai. Je propose donc que cette mission soit confiée au JLD de Paris, par symétrie avec l'article 4. Certes, nous créons ainsi un acte mixte, mais il y a bien longtemps que l'on a tendance, en matière de terrorisme, à rapprocher le domaine administratif du domaine judiciaire.

Je vous propose également de refuser l'obligation de communiquer les identifiants électroniques, pour respecter le principe constitutionnel fondamental selon lequel nul n'est obligé de participer à sa propre incrimination.

M. André Reichardt. – Comme François Pillet, je me demande pourquoi vous avez choisi le JLD de Paris. Ne reste-t-on pas dès lors dans une procédure exorbitante du droit commun ?

M. Michel Mercier, rapporteur. – Le pôle antiterroriste de Paris a une compétence nationale. Les assignations vont se compter par dizaines, pas par centaines de milliers. Il est important qu'un pôle spécialisé intervienne.

M. André Reichardt. – Je persiste à penser qu'il aurait mieux valu proposer le JLD territorialement compétent, car on risque de nous reprocher de ne pas vouloir sortir franchement de l'état d'urgence.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Dans ce cas, il faut supprimer la compétence spécialisée du parquet de Paris.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-44 vise à mieux circonscrire l'usage du périmètre de protection en prévoyant l'obligation de justifier dans l'arrêté préfectoral d'un « risque actuel et sérieux d'actes de terrorisme ». Cette rédaction concilie les impératifs de sauvegarde de l'ordre public et le respect de la liberté d'aller et venir garantie par la Déclaration de 1789.

L'amendement restreint l'étendue du périmètre aux abords « immédiats » des lieux soumis au risque d'attaques terroristes. Il impose que les palpations de sécurité ne puissent être effectuées que par une personne de même sexe. Il renforce les garanties relatives à la vie privée, professionnelle et familiale, en spécifiant que l'arrêté préfectoral ne peut avoir pour conséquence d'empêcher une personne d'accéder à son lieu de travail ou à son domicile. Enfin, l'amendement précise que ne saurait être autorisée, par le cumul d'arrêtés successifs, l'instauration de périmètres de protection pérennes.

Il s'agit peut-être de la mesure la plus importante du texte pour l'autorité administrative. Je vous propose de l'accepter, tout en posant des conditions qui la rendent compatible avec le respect de la Déclaration de 1789.

M. René Vandierendonck. – Avant de me déterminer, je souhaiterais savoir si la commission des lois envisage de maintenir le système de contrôle mis en place pour l'état d'urgence et qui avait si bien fonctionné.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Oui !

M. Alain Vasselle. – Selon quels critères sera défini ce périmètre de protection ? Un certain nombre de personnes fichées « S », ou d'autres présentant un risque potentiel, sont sous contrôle judiciaire et font preuve d'une très grande mobilité. Comment s'assurer que ce nouveau mode de fonctionnement nous apportera un niveau de sécurité comparable à celui de l'état d'urgence ?

M. Alain Marc. – Pour la fouille des bagages et des véhicules, M. le rapporteur a évoqué le consentement des propriétaires. Quand on sait que beaucoup d'armes circulent dans les coffres de voiture, je suis surpris que l'on pose une telle condition. Aujourd'hui, seuls les douaniers sont habilités à fouiller les voitures ; les gendarmes et les policiers ne peuvent le faire que dans le cadre de perquisitions judiciaires (dans le droit commun), ou administratives (dans le cadre de l'état d'urgence). François Zocchetto le rappelait tout à l'heure, en province, compte tenu des vacances de postes, arriver à prévenir le procureur de nuit est parfois assez difficile.

M. Michel Mercier, rapporteur. – M. Vasselle évoque les critères : il faut qu'il s'agisse d'événements de grande importance – il existe déjà une législation propre à tous les spectacles ou manifestations regroupant plus de 300 personnes. Les services de renseignement aideront également à déterminer si la création d'un périmètre de protection est nécessaire. Dans le cadre de l'état d'urgence, le préfet de police de Paris a par exemple créé des périmètres de protection pour le 14 juillet, car on ne peut pas penser que la présence du président des États-Unis ne décuple pas le risque terroriste.

Monsieur Marc, la fouille d'un véhicule est assimilée à la fouille du domicile. Si le propriétaire ne donne pas son accord, il faudra judiciariser l'opération.

Le droit du terrorisme ne fonctionne que si l'autorité judiciaire et l'autorité administrative travaillent en étroite concertation. À Paris, j'ai pu constater que la préfecture de police et le parquet antiterroriste fonctionnaient impeccablement. Quand l'organisation est bonne, on obtient des résultats. De n'importe où en France, on peut joindre le parquet en vingt secondes...

M. Alain Marc. – Rien n'est moins sûr !

M. Michel Mercier, rapporteur. – Partout, il y a un magistrat de permanence. On arme l'État avec des lois, mais l'État doit s'armer lui-même en adoptant une organisation différente quand il s'agit de lutter contre le terrorisme. Il est peut-être plus facile, quand on est en province, de joindre le parquet antiterroriste de Paris que le procureur territorialement compétent. C'est pourquoi j'ai réintroduit par amendement le procureur territorialement compétent à certains articles du texte, pour qu'il ne soit pas complètement déconnecté.

L'amendement COM-44 est adopté.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

Article 2

L'amendement de cohérence COM-21 et les amendements de précision COM-20 et COM-22 sont adoptés.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-18 est satisfait.
Retrait ?

L'amendement COM-18 est retiré.

Article 3

M. Michel Mercier, rapporteur. – *L'amendement COM-16 tend à supprimer l'article 3. Il me semble préférable de l'améliorer !*

M. Jacques Bigot. – Ce que vous proposez revient à faire passer les mesures de surveillance sous le contrôle du juge judiciaire. Comme l'a dit Alain Richard, l'intervention du juge judiciaire n'exclut pas l'action préventive. Lorsqu'un juge d'instruction est saisi, le placement sous contrôle judiciaire permet d'éviter toute atteinte à l'ordre public. La compétence du juge judiciaire n'interdit pas les mesures préventives. Le fait que vous prévoyiez la prolongation de l'assignation par le JLD prouve bien le mélange des genres. Nous expliquerons notre point de vue en séance et nous écouterons attentivement la réponse du ministre de l'intérieur. Je regrette que Mme le garde des sceaux n'assiste pas à nos débats, elle aurait pu défendre le rôle de la justice.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Je le lui ai dit hier !

M. Philippe Bas, président. – Le ministre de l'intérieur s'exprime au nom du Gouvernement dans son ensemble.

L'article 3 trouve précisément à s'appliquer lorsqu'il n'y a pas matière à poursuites judiciaires ni même à enquête préliminaire. La mesure ne peut donc être prise que par l'autorité administrative en vertu de ses pouvoirs de police. Par souci de protection des libertés, notre rapporteur ont prévu l'intervention du JLD.

M. Jacques Bigot. – Le texte du Gouvernement ne prévoit pas l'intervention du JLD à l'article 3, mais seulement à l'article 4.

L'amendement de suppression COM-16 n'est pas adopté.

Les amendements COM-23, COM-33 et COM-24 sont adoptés.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-25 apporte une précision importante sur les conditions auxquelles doivent répondre les personnes qui font l'objet d'une assignation.

L'amendement COM-25 est adopté.

M. Jacques Bigot. – L'amendement COM-12 de notre collègue Claude Raynal, lui-même magistrat administratif, remplace l'expression « raisons sérieuses » – qui ne présenterait pas de garanties juridiques suffisantes – par celle d'« indices graves et concordants » qui s'applique dans le cas des mises en examen.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Précisément, les indices recueillis ne présentent pas un caractère de gravité suffisant pour prononcer une mise en examen. Avis défavorable.

L'amendement COM-12 n'est pas adopté.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-26 vise à permettre la poursuite d'une vie familiale et professionnelle « normale ».

L'amendement COM-26 est adopté.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-27 aligne les conditions de l'obligation de pointage sur celles prévues par le CART. Le nouveau régime de droit commun ne doit pas être pire que ce qui existe déjà.

L'amendement COM-27 est adopté.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-32 supprime l'obligation de déclarer ses identifiants de communication électronique.

M. Jean-Yves Leconte. – Il s'agit bien des identifiants et non des codes ?

M. Michel Mercier. – Absolument.

L'amendement COM-32 est adopté.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-31 est essentiel car il définit les conditions de renouvellement de l'assignation et d'intervention du JLD.

L'amendement COM-31 est adopté.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-28 permet de géolocaliser la dernière position du bracelet électronique en cas de fonctionnement altéré du dispositif technique.

M. Alain Vasselle. – Il est déjà apparu qu'un auteur d'acte terroriste était soumis au port du bracelet. A-t-on tiré les leçons de ce précédent ?

M. Michel Mercier, rapporteur. – Il existe plusieurs dispositifs techniques : certains permettent une géolocalisation permanente, d'autres se limitent à indiquer le départ et le retour au domicile. Dans le cas présent, le bracelet est censé remplacer la mesure d'assignation et permettre des déplacements sur un territoire plus vaste que celui de la commune : la géolocalisation n'est pas permanente, mais doit pouvoir être activée en cas de manquement aux obligations de pointage, par exemple. Il arrive aussi que des pannes surviennent.

L'amendement COM-28 est adopté.

M. Philippe Bas, président. – L'auteur de l'amendement COM-6 estime que confier la mise en œuvre du dispositif de surveillance et de gestion des bracelets électroniques à une personne de droit privé n'est pas acceptable.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Défavorable.

L'amendement COM-6 n'est pas adopté.

L'amendement rédactionnel COM-29 rectifié est adopté, de même que l'amendement de précision COM-30.

L'amendement COM-2 n'est pas adopté.

Article additionnel après l'article 3

L'amendement COM-3 n'est pas adopté.

Article 4

L'amendement de suppression COM-17 n'est pas adopté.

L'amendement de clarification COM-35 est adopté.

L'amendement COM-13 n'est pas adopté.

Les amendements de clarification COM-36, COM-39 et COM-37 sont adoptés.

M. Philippe Bas, président. – L'amendement COM-38 prévoit l'accord exprès du JLD transmis par tout moyen, notamment oral, pour retenir toute personne « pour laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics ».

L'amendement COM-38 est adopté, de même que les amendements de précision COM-34 et COM-14.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-43 prévoit, dans l'éventualité de poursuites judiciaires pénales, une exception à l'article 173 du code de procédure pénale.

M. François Pillet. – Constitutionnellement, le texte du Gouvernement ne passait pas !

L'amendement COM-43 est adopté.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-40 confie l'entier contentieux des visites domiciliaires et des saisies au juge judiciaire.

M. Philippe Bas, président. – Le texte du Gouvernement prévoyait une concurrence, selon l'étape de la procédure, entre le juge judiciaire et le juge administratif. Il fallait unifier le contentieux sinon le juge administratif se serait prononcé sur la régularité des ordonnances du juge judiciaire.

L'amendement COM-40 est adopté.

Articles additionnels après l'article 4

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-41 organise un contrôle du Parlement sur l'application de ces mesures. Dans l'état d'urgence, nous sommes informés au jour le jour de toutes les mesures prises. Après le retour au droit commun, on ne peut pas prévoir que toutes les mesures soient renvoyées aux commissions parlementaires

compétentes. Si nous voulons recevoir une information, sans pour autant tomber dans la confusion des pouvoirs, nous devons nous placer dans un cadre expérimental.

Nous vous proposons donc, comme nous l'avons déjà fait dans le cadre de la loi sur le renseignement, de fixer une durée limitée de quatre ans, à l'application des articles 3 et 4, qui ne pourraient être « confirmés » qu'après la transmission d'un rapport annuel au Parlement et l'organisation d'un nouveau débat.

M. Philippe Bas, président. – Il s'agit donc d'une clause d'autodestruction des dispositions des articles 3 et 4. Une évaluation annuelle nous renseignera sur leur utilité marginale. S'il s'avère que ces mesures sont inutiles, le Parlement n'aura pas à les reconduire.

Si le Gouvernement en prend l'initiative, le Parlement sera amené à délibérer de nouveau sur ces dispositions qui sont dérogoires au droit commun de la police administrative et de la répression.

M. Jacques Bigot. – En quoi le fait de demander un rapport détaillé sur l'application de ces mesures en suspendrait-il l'effet ?

M. Philippe Bas, président. – L'alinéa précédent mentionne une application jusqu'au 31 décembre 2021.

M. Alain Vasselle. – Ne serait-il pas plus pertinent d'établir nous-mêmes le rapport en procédant à des contrôles sur pièces et sur place ?

M. Philippe Bas, président. – Cela ne relève pas de la loi, mais d'une décision du Sénat confiant à la commission des lois les pouvoirs d'une commission d'enquête, comme cela a été fait pour l'état d'urgence. Je retiens votre proposition.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Avec l'état d'urgence, nous avons un débat tous les six mois. Dans le cas présent, nous fixons un terme en 2021, car il faut du temps pour apprécier l'efficacité d'une mesure, mais le Parlement débattrà à nouveau de l'utilité de conserver ou non ces dispositions.

M. André Reichardt. – Je souhaite que ceux d'entre nous qui seront encore sénateurs en 2021 n'aient pas à voter une nouvelle loi pérennisant cet état temporaire...

L'amendement COM-41 est adopté.

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-42 répare un oubli de la loi du 3 juin 2016 concernant un dispositif spécifique à la lutte antiterroriste permettant la prolongation d'actes d'investigation pendant 48 heures au-delà de l'ouverture d'une information judiciaire : la liste des mesures pouvant être prolongées ne mentionnait pas la géolocalisation. Cet oubli est réparé.

L'amendement COM-42 est adopté.

Article 6

L'amendement COM-19 est adopté.

L'amendement COM-15 devient sans objet.

Article 7

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-45 renforce les garanties apportées au fichier des données des passagers maritimes, notamment au regard du droit au respect de la vie privée et de la protection des données personnelles. Il encadre la finalité, en visant la prévention des infractions punies d'une peine privative de liberté d'au moins trois ans d'emprisonnement, comme cela est le cas pour le « PNR aérien ». Il prévoit que les services de police, de gendarmerie et de renseignement ne pourront interroger directement le fichier, mais devront adresser leur requête à l'unité qui assurera la collecte des données et l'exploitation du fichier.

L'amendement COM-45 est adopté.

Article 8

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-48 simplifie la procédure permettant à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) de recueillir les informations nécessaires à la conduite de sa mission de contrôle.

L'amendement COM-48 est adopté.

Article 10

M. Michel Mercier, rapporteur. – L'amendement COM-46 vise à rendre l'article 10 compatible avec la nouvelle jurisprudence de la CEDH relative aux contrôles d'identité dans les zones frontalières. Cela vaut notamment pour les contrôles d'identité qui seront autorisés autour des ports et aéroports, qui sont considérés comme des zones frontalières.

M. Philippe Bas, président. – Le Gouvernement s'inspirant du régime des zones frontalières, il est normal que le niveau des garanties soit le même.

L'amendement COM-46 est adopté.

Articles additionnels après l'article 10

Les amendements COM-7, COM-8, COM-9, COM-10 et COM-11 sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.

Article 11

L'amendement COM-47 est adopté.

Articles additionnels après l'article 11

M. Michel Mercier, rapporteur. – La loi du 22 mars 2016 a autorisé, à titre expérimental et pour trois ans, les agents des services de sécurité de la SNCF et de la RATP à enregistrer des images de leurs interventions à l'aide de caméras-piétons.

L'amendement COM-4 réduit la période d'expérimentation de trois à deux ans. Or l'expérimentation a débuté le 1^{er} janvier 2017. Compte tenu du manque de recul, il paraît prématuré d'envisager de réduire la période d'expérimentation.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

M. Michel Mercier, rapporteur. – Sur l'amendement COM-5, nous pourrions demander l'avis du Gouvernement en séance publique...

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er} Périmètres de protection			
M. M. MERCIER, rapporteur	44	Encadrement de l'utilisation de la mesure	Adopté
M. GRAND	1	Extension aux agents de police municipale du pouvoir de procéder à des visites de véhicules au sein des périmètres de protection.	Rejeté
Article 2 Fermeture administrative des lieux de culte			
M. M. MERCIER, rapporteur	21	Rédactionnel	Adopté
M. M. MERCIER, rapporteur	20	Clarification des motifs de fermeture d'un lieu de culte	Adopté
M. M. MERCIER, rapporteur	22	Amendement de précision	Adopté
M. BIGOT	18	Prise en compte du sort des croyants dans la fermeture des lieux de culte	Retiré
Article 3 Régime de contrôle administratif et de surveillance des personnes constituant une menace grave pour la sécurité et l'ordre publics			
M. BIGOT	16	Amendement de suppression	Rejeté
M. M. MERCIER, rapporteur	23	Obligation d'informer le procureur de la République territorialement compétent	Adopté
M. M. MERCIER, rapporteur	33	Amendement de cohérence	Adopté
M. M. MERCIER, rapporteur	24	Amendement de précision	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. M. MERCIER, rapporteur	25	Amendement de précision	Adopté
M. RAYNAL	12	Remplacement de la nécessité d'avoir des raisons sérieuses de croire par celle de disposer d'indices graves et concordants	Rejeté
M. M. MERCIER, rapporteur	26	Amendement de précision	Adopté
M. M. MERCIER, rapporteur	27	Alignement des conditions de l'obligation de pointage sur celles prévues par le contrôle administratif des retours sur le territoire (CART)	Adopté
M. M. MERCIER, rapporteur	32	Suppression de l'obligation de déclaration de ses identifiants de communication électronique	Adopté
M. M. MERCIER, rapporteur	31	Renouvellement par l'autorité judiciaire	Adopté
M. M. MERCIER, rapporteur	28	Autorisation de géolocalisation en cas d'altération du dispositif technique	Adopté
M. LECONTE	6	Suppression de la possibilité de mettre en œuvre le bracelet électronique via un opérateur privé	Rejeté
M. M. MERCIER, rapporteur	29	Amendement rédactionnel	Adopté
M. M. MERCIER, rapporteur	30	Amendement de précision	Adopté
M. GRAND	2	Communication aux maires des mesures d'assignation	Rejeté
Article additionnel après l'article 3			
M. GRAND	3	Validation des autorisations de sortie du territoire	Rejeté
Article 4 Visites domiciliaires et saisies			
M. BIGOT	17	Suppression de l'article	Rejeté
M. M. MERCIER, rapporteur	35	Encadrement du régime d'autorisation de la visite domiciliaire	Adopté
M. RAYNAL	13	Remplacement de la nécessité d'avoir des raisons sérieuses de croire par celle de disposer d'indices graves et concordants	Rejeté
M. M. MERCIER, rapporteur	36	Anonymat des agents habilités à procéder aux perquisitions	Adopté
M. M. MERCIER, rapporteur	39	Amendement rédactionnel	Adopté
M. M. MERCIER, rapporteur	37	Amendement de précision	Adopté
M. M. MERCIER, rapporteur	38	Accord exprès du juge des libertés et de la détention pour une retenue de 4 heures	Adopté

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. M. MERCIER, rapporteur	34	Encadrement du régime d'autorisation de la saisie	Adopté
M. RAYNAL	14	Obligation de restituer les objets saisis en cas de refus d'exploitation d'une saisie informatique	Adopté
M. M. MERCIER, rapporteur	43	Adaptation du droit des nullités	Adopté
M. M. MERCIER, rapporteur	40	Unification du contentieux	Adopté
Articles additionnels après l'article 4			
M. M. MERCIER, rapporteur	41	Caractère expérimental des mesures individuelles de surveillance et des visites domiciliaires	Adopté
M. M. MERCIER, rapporteur	42	Inclusion de la géolocalisation dans la procédure du 706-24-2 du code de procédure pénale	Adopté
Article 6 Adaptation du « système API-PNR France » au droit de l'Union européenne			
M. M. MERCIER, rapporteur	19	Amendement de clarification	Adopté
M. RAYNAL	15	Exclusion des données sensibles dans le PNR	Satisfait ou sans objet
Article 7 Création d'un « PNR maritime »			
M. M. MERCIER, rapporteur	45	Renforcement de la protection des données	Adopté
Article 8 Surveillance hertzienne			
M. M. MERCIER, rapporteur	48	Simplification de la procédure de contrôle de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR)	Adopté
Article 10 Surveillance hertzienne			
M. M. MERCIER, rapporteur	46	Encadrement de l'extension des contrôles en zone frontalière	Adopté
Articles additionnels après l'article 10			
M. GRAND	7	Renforcement de la répression de la lutte contre la contrebande de tabac	Irrecevable (48-3)
M. GRAND	8	Renforcement de la répression de la lutte contre la contrebande de tabac	Irrecevable (48-3)
M. GRAND	9	Renforcement de la répression de la lutte contre la contrebande de tabac	Irrecevable (48-3)
M. GRAND	10	Renforcement de la répression de la lutte contre la contrebande de tabac	Irrecevable (48-3)

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. GRAND	11	Renforcement de la répression de la lutte contre la contrebande de tabac	Irrecevable (48-3)
Article 11 Application en outre-mer			
M. M. MERCIER, rapporteur	47	Amendement de précision	Adopté
Articles additionnels après l'article 11			
M. FOUCHÉ	4	Réduction de la durée d'expérimentation des caméras-piétons pour les agents de la SNCF et de la RATP.	Rejeté
M. FOUCHÉ	5	Transmission en temps réel des enregistrements des caméras-piétons des agents de sécurité de la SNCF et de la RATP.	Rejeté

Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense – Examen du rapport et du texte de la commission

La commission examine le rapport de M. Mathieu Darnaud et le texte qu'elle propose pour le projet de loi n° 550 (2016-2017) ratifiant l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense (procédure accélérée).

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Dans le cadre de la loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, que nous avons examinée en février dernier, le Parlement a habilité le Gouvernement à créer, par ordonnance, un établissement public local unique se substituant à Defacto et à l'établissement public d'aménagement de la Défense Seine Arche (Epadesa), compétent à la fois pour l'aménagement, la gestion et la promotion du quartier d'affaires de La Défense. L'objectif est de permettre un pilotage unifié et un financement solide du quartier d'affaires, afin de pérenniser son attractivité. Le nouvel établissement public sera créé le 1^{er} janvier 2018.

Si nous pouvons souscrire à la plupart des dispositions contenues dans cette ordonnance, nous pouvons regretter que plusieurs d'entre elles excèdent le périmètre de l'habilitation ou soient contraires aux objectifs initiaux du législateur, en particulier en matière de simplification et d'efficacité du nouvel établissement public local.

C'est pourquoi je vous propose sept amendements qui rétablissent la volonté initiale du législateur. Ils portent notamment sur les périmètres d'intervention, strictement délimités et donc peu susceptibles d'évolution, sur le transfert des parcs de stationnement qui est exclu par l'ordonnance, et sur les pouvoirs spécifiques de l'État en matière de bon fonctionnement des services publics.

EXAMEN DES ARTICLES

Articles additionnels après l'article unique

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-1 de M. Favier propose la conclusion d'une convention entre le nouvel établissement public Paris La Défense et les collectivités concernées – La Garenne-Colombes et Nanterre – pour l'exercice, par le nouvel établissement, de ses missions d'aménagement à titre non exclusif, notamment en cas de substitution à l'Epadesa afin de s'assurer que le futur établissement public exercera ces missions pour le compte des collectivités sur leur territoire. L'Epadesa, qui disparaîtra le 1^{er} janvier 2018 comme Defacto pour donner naissance à Paris La Défense, est un établissement public d'État compétent sur un périmètre spécifique qualifié d'opération d'intérêt national (OIN), sur lequel les communes n'ont aucune compétence. En d'autres termes, une partie de leur territoire échappe à la compétence des communes concernées par le quartier d'affaires de La Défense. Même si je comprends les motivations de notre collègue, je lui donne un avis défavorable. M. Favier pourra le redéposer en séance publique.

M. Christian Favier. – Cet amendement est très important, car le périmètre initialement envisagé était le périmètre historique de La Défense. La modification introduite l'étend bien au-delà de ce périmètre. Aussi les élus locaux, soucieux de leurs prérogatives, demandent-ils que toute intervention sur leur commune se fasse en accord avec eux. L'existence d'une OIN ne s'y oppose nullement, comme je le vois dans l'établissement public d'aménagement que je préside, dans le Val-de-Marne : son conseil d'administration ne prend aucune décision sans l'accord explicite des communes concernées. L'intérêt national n'impose pas de dépouiller les élus locaux de leurs prérogatives en matière d'urbanisme ! L'idée est plutôt de mobiliser des moyens nationaux supplémentaires. De plus, ce nouvel établissement public sera principalement dirigé par des élus du département des Hauts-de-Seine, qui ont déjà désigné leurs représentants, sans prévoir aucun siège pour l'opposition. Il y a donc un vrai risque de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre.

L'amendement COM-1 n'est pas adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-2 supprime les limites des périmètres prévues par l'ordonnance, ce qui permet de redessiner, si besoin, les périmètres d'intervention du nouvel établissement public local après concertation avec les communes concernées – plutôt qu'après un simple avis – afin d'actualiser les périmètres de La Défense, au lieu de se contenter de reprendre le cœur historique du quartier d'affaires, au moment où le *Brexit* pourrait être l'opportunité de renforcer sa place européenne et internationale. Il procède également à une coordination et à une précision à l'article L. 328-16 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance du 3 mai 2017.

M. Christian Favier. – Je vote contre.

L'amendement COM-2 est adopté.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-3 autorise explicitement la création de filiales, l'acquisition ou la cession de participations dans des sociétés publiques locales, groupements ou organismes, y compris des sociétés publiques locales d'aménagement, dont l'objet concourt à la réalisation de ses missions par Paris La Défense.

L'amendement COM-3 est adopté, ainsi que l'amendement de précision COM-4.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-5 supprime le pouvoir du préfet de région de suspendre le caractère exécutoire des décisions du conseil d'administration de Paris La Défense pour atteinte au bon fonctionnement des services publics.

L'amendement COM-5 est adopté, ainsi que l'amendement rédactionnel COM-6.

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – L'amendement COM-7 supprime, à l'article 3 de l'ordonnance, sous réserve d'éléments complémentaires fournis par les représentants de l'État, la disposition excluant les parcs de stationnement du transfert en pleine propriété des biens de l'Epadesa vers le nouvel établissement Paris La Défense.

L'amendement COM-7 est adopté, ainsi que l'amendement de précision COM-8.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Articles additionnels après l'article unique			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. FAVIER	1	Conclusion d'une convention entre Paris La Défense et les collectivités concernées pour l'accomplissement de ses missions d'aménagement à titre non exclusif.	Rejeté
M. DARNAUD, rapporteur	2	Définition des périmètres d'intervention de Paris La Défense	Adopté
M. DARNAUD, rapporteur	3	Faculté pour Paris La Défense de créer des filiales et acquérir ou céder des participations dans des sociétés publiques locales	Adopté
M. DARNAUD, rapporteur	4	Précision	Adopté
M. DARNAUD, rapporteur	5	Suppression du pouvoir du préfet de région de suspendre le caractère exécutoire des décisions du conseil d'administration de Paris La Défense pour atteinte au bon fonctionnement des services publics	Adopté
M. DARNAUD, rapporteur	6	Rédactionnel	Adopté
M. DARNAUD, rapporteur	7	Suppression de l'exception faite aux parcs de stationnement du transfert en pleine propriété des biens de l'EPADESA vers Paris La Défense	Adopté
M. DARNAUD, rapporteur	8	Précision	Adopté

Communication

M. Philippe Bas, président. – Comme vous le savez, j’ai annoncé hier soir que je demanderai une seconde délibération pour rétablir l’article 4 du projet de loi rétablissant la confiance dans l’action publique, malencontreusement supprimé en séance, qui tend à interdire l’emploi par les parlementaires de collaborateurs « familiaux ».

Si le Sénat en décidait ainsi, ce que je souhaite, la commission devrait se réunir avant le vote sur l’ensemble du projet de loi, probablement ce soir, pour examiner un nouveau rapport et un amendement tendant à rétablir l’article 4.

La réunion est close à 12 h 15.

- Présidence de Mme Catherine Troendlé, vice-présidente -

La réunion est ouverte à 23 h 50.

Projet de loi rétablissant la confiance dans l’action publique – Examen du rapport en vue de la seconde délibération sur l’article 4

Au cours d’une seconde réunion tenue dans la soirée, la commission procède à l’examen du rapport de M. Philippe Bas sur le projet de loi n° 609 (2016-2017) rétablissant la confiance dans l’action publique (procédure accélérée) en vue d’une seconde délibération sur l’article 4.

Mme Catherine Troendlé, présidente. – Conformément à l’article 43, alinéa 5, du Règlement du Sénat, nous nous réunissons afin d’examiner l’amendement n° A-1 sur le projet de loi, en vue d’une seconde délibération du Sénat.

PROJET DE LOI RÉTABLISSANT LA CONFIANCE DANS L’ACTION PUBLIQUE EXAMEN DE L’AMENDEMENT DU RAPPORTEUR

Article 4

M. Philippe Bas, rapporteur. – Je vous propose de rétablir l’article 4, supprimé en séance publique hier contre l’avis de la commission et du Gouvernement, dans la rédaction adoptée par la commission des lois. Je vous rappelle que notre commission approuve depuis le début de ses travaux l’interdiction des emplois familiaux et le régime déclaratif des « *emplois croisés* ».

Le texte voté par le Sénat présente, en outre, un grave problème d’incohérence : il interdit les emplois familiaux pour les ministres et les responsables d’exécutifs locaux mais pas pour les parlementaires.

Pour ces raisons, je vous propose de revenir au texte de la commission et d’interdire à un parlementaire d’employer un membre de sa famille en tant que collaborateur.

Je vous propose également, pour tenir compte d’autres amendements qui avaient reçu un avis favorable de la commission, d’intégrer au présent amendement les dispositions

de l'amendement n° 166 de M. Bonhomme, qui interdit à un parlementaire d'employer son suppléant comme collaborateur, et de l'amendement n° 82 de M. Richard, qui prévoit la publicité des « *emplois croisés* » au sein des assemblées.

La commission adopte l'amendement n° A-1.

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

Auteur	N°	Avis de la commission
Article 4 Interdiction, pour un parlementaire, de recruter un membre de sa famille comme collaborateur - Déclaration des « <i>emplois croisés</i> »		
M. BAS, rapporteur	A-1	Adopté

La réunion est close à 23 h 55.

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE
DU 17 JUILLET ET A VENIR**

Commission des affaires économiques

Mardi 18 juillet 2017

à 17 h 30

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Nicolas Hulot, ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire.

Mercredi 19 juillet 2017

à 9 h 30

Salle n° 263

- Examen du rapport de Mmes Annie Guillemot et Valérie Létard évaluant l'application de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

- Présentation, par M. Claude de Ganay, député, et Mme Dominique Gillot, sénatrice, du rapport fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques intitulé : « Pour une intelligence artificielle maîtrisée, utile et démystifiée ».

à 16 h 30

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition de M. Stéphane Travert, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation ;

Jeudi 20 juillet 2017

à 13 h 30

Salle Clemenceau

En commun avec la commission des affaires européennes

- Examen du rapport du groupe de suivi sur la mise en œuvre de la réforme de la politique agricole commune.

Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées

Mercredi 19 juillet 2017

à 10 heures

Salle Clemenceau

- Examen des rapports et des textes proposés par la commission sur les projets de loi suivants :

. n° 338 (2016-2017) autorisant la ratification du traité entre la République française et la République tchèque relatif à la coopération dans le domaine de l'exploration et de l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique à des fins pacifiques (M. Robert del Picchia, rapporteur) ;

. n° 339 (2016-2017) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Secrétariat de l'accord relatif aux pêches dans le sud de l'océan Indien portant sur le siège du Secrétariat et ses privilèges et immunités sur le territoire français (Mme Gisèle Jourda, rapporteure) ;

. n° 273 (2016-2017) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République des Philippines relatif aux services aériens et n° 274 (2016-2017) autorisant l'approbation de l'accord relatif aux services de transport aérien entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Union des Comores (Mme Hélène Conway-Mouret, rapporteure commune aux deux textes) ;

. n° 467 (2016-2017) autorisant la ratification de l'accord entre la République française et la République portugaise relatif à l'assistance et à la coopération dans le domaine de la sécurité civile et l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg relatif à l'assistance et à la coopération dans le domaine de la protection et de la sécurité civiles (M. Jean-Paul Fournier, rapporteur) ;

. n° 526 (2016-2017) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume hachémite de Jordanie relatif au statut de leurs forces (M. Pascal Allizard, rapporteur).

Commission des affaires sociales

Mardi 18 juillet 2017

à 17 heures

Salle n° 213

Captation vidéo

- Audition de Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail, sur le projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social.

Mercredi 19 juillet 2017

à 9 h 30 et, éventuellement, à 14 h 30

Salle n° 213

- Sous réserve de sa transmission, examen du rapport et du texte de la commission sur le projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social.

Délai limite pour le dépôt des amendements de commission : lundi 17 juillet à 17 heures

Jeudi 20 juillet 2017

à 9 heures

Salle n° 213

- Communication de Mme Anne Emery-Dumas et M. Gérard Roche, au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale, sur l'interrégimes en matière de retraite au service des assurés.

- Communication de M. Jean Marie Vanlerenberghe, rapporteur général, sur la pertinence des soins.

Commission de la culture, de l'éducation et de la communication

Mardi 18 juillet 2017

à 9 h 30

Salle n° 245

- Audition de M. Olivier Schrameck, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, sur le rapport annuel 2016 du CSA.

à 16 h 30

Salle n° 245

- Audition de Mme Laura Flessel, ministre des sports.

Mercredi 19 juillet 2017

à 10 heures

Salle n° 245

- Présentation du rapport d'information du groupe de travail « culture et handicap » par Mmes Nicole Durantou et Brigitte Gonthier-Maurin, co-rapporteurs.

- Désignation, en application de l'article 9 du Règlement du Sénat, de candidats proposés à la nomination du Sénat pour siéger :

. à la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques (un siège de titulaire à pourvoir) ;

. à la Commission nationale du patrimoine et de l'architecture (un siège de titulaire et un siège de suppléant à pourvoir).

6700

à 16 h 30

Salle n° 245

- Audition de Mme Françoise Nyssen, ministre de la culture.

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Mercredi 19 juillet 2017

à 9 h 30

Salle Médicis

Captation vidéo – Ouverte au public et à la presse

- Table ronde sur la couverture numérique du territoire, autour de :

. un représentant de l'Agence du numérique ;

. Mme Martine Lombard, Membre du Collège de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) ;

. M. Pierre Louette, Directeur général délégué, société Orange ;

. M. Régis Turrini, Secrétaire général, société SFR ;

. M. Didier Casas, Secrétaire général, société Bouygues Télécom ;

. Mme Ombeline Martin, Responsable des relations institutionnelles, société Iliad/Free.

Jeudi 20 juillet 2017

à 11 heures

1/2 Clemenceau côté écran

Captation vidéo – Ouverte au public et à la presse

- Audition de Mme Elisabeth Borne, Ministre auprès du ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire, chargée des Transports.

Commission des finances

Mardi 18 juillet 2017

à 9 heures

Salle n° 131

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement, ouverte à la commission des affaires économiques.

Seront entendus au cours de cette audition :

. Mme Monique Saliou, conseiller maître à la Cour des comptes ;

- . M. Philippe Guilbaud, président, et Mme Catherine Jeandel, responsable des partenariats, de l'association « Nouvelles voies » ;
- . M. Jacques Fournier, directeur général des statistiques de la Banque de France ;
- . MM. Philippe Wahl, président-directeur général du groupe La Poste, et Rémy Weber, président du directoire de La Banque Postale ;
- . M. Thierry Laborde, directeur général adjoint de BNP Paribas, responsable des « Marchés domestiques ».

à 17 heures

Salle n° 131

- Examen du rapport pour avis de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur, et des amendements déposés sur l'article 9, délégué au fond, du projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social (A.N. n° 4, XVe législature), après engagement de la procédure accélérée.

Délai limite pour le dépôt des amendements sur l'article 9, délégué au fond par la commission des affaires sociales, sur Ameli : lundi 17 juillet 2017, à 17 heures

- Contrôle budgétaire – Communication de M. Vincent Delahaye, rapporteur spécial, sur l'implantation des radars.

Mercredi 19 juillet 2017

à 8 h 30

Salle n° 131

- Examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2016 (A.N. n° 5, XVe législature) (procédure accélérée), sous réserve de sa transmission.

- Communication de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de décret d'avance, relatif au financement de dépenses urgentes, transmis pour avis à la commission, en application de l'article 13 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), et adoption de l'avis de la commission.

- Examen du rapport d'information de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, préparatoire au débat d'orientation des finances publiques (DOFP).

- Contrôle budgétaire – Communication de Mme Fabienne Keller et M. Yvon Collin, rapporteurs spéciaux, sur l'aide publique au développement en matière d'aménagement urbain.

- Contrôle budgétaire – Communication de M. Roger Karoutchi, rapporteur spécial, sur la mise en œuvre de la réforme de la formation linguistique et civique des étrangers primo-arrivants.

- Contrôle budgétaire – Communication de M. Dominique de Legge, rapporteur spécial, sur le parc immobilier du ministère de la défense.

à 14 heures

Salle Clemenceau

- Audition de M. Robert Ophèle, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président de l'Autorité des marchés financiers (AMF), en application de la loi organique n° 2010-837 et de la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010, relatives à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution (ouverte au public et à la presse – captation vidéo).

- Vote sur la proposition de nomination aux fonctions de président de l'Autorité des marchés financiers (AMF) (dépouillement simultané du scrutin au sein des commissions des finances des deux assemblées).

Jeudi 20 juillet 2017

à 9 h 15

Salle demi-Clemenceau, côté vestiaire

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

En commun avec la commission des affaires européennes

- Audition de M. Jean-Paul Jacqué, professeur de droit à l'Université de Strasbourg et au Collège d'Europe, directeur de la Revue trimestrielle de droit européen, M. Jean-Paul Keppenne, conseiller juridique au sein du service juridique de la Commission européenne chargé de la zone euro et des questions économiques, chargé de cours à l'Institut d'études européennes de l'Université Saint Louis de Bruxelles, et M. Francesco Martucci, professeur de droit européen à l'Université Paris II Panthéon Assas, sur la gouvernance et l'approfondissement de la zone euro.

éventuellement, l'après-midi, à l'issue de la discussion générale

Salle n° 131

- Examen des éventuels amendements sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2016 (A.N. n° 5, XVe législature) (procédure accélérée), sous réserve de sa transmission.

Délai limite pour le dépôt des amendements sur Ameli : à l'ouverture de la discussion générale

Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale

Mardi 18 juillet 2017

à 9 heures

Salle n° 216

- Examen des amendements sur le texte de la commission n° 630 (201662017) sur le projet de loi n° 587 (2016-2017) renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (procédure accélérée) (Rapporteur : M. Michel Mercier).

Mercredi 19 juillet 2017

à 10 heures

Salle n° 216

- Éventuellement, suite de l'examen des amendements sur le texte de la commission n° 630 (201662017) sur le projet de loi n° 587 (2016-2017) renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (procédure accélérée) (Rapporteur : M. Michel Mercier).
- Examen des amendements sur le texte de la commission n° 632 (2016-2017) sur le projet de loi n° 550 (2016-2017) ratifiant l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense (procédure accélérée) (Rapporteur : M. Mathieu Darnaud).

Commission des affaires européennes

Jeudi 20 juillet 2017

à 8 h 30

Salle ½ Clemenceau – côté vestiaire

- Proposition de résolution européenne de Mme Catherine Morin-Desailly sur la réforme des conditions d'utilisation des mesures conservatoires prévues par le règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence : examen du rapport de M. Philippe Bonnacarrère.

à 9 h 15

Salle ½ Clemenceau – côté vestiaire

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

En commun avec la commission des finances

- Audition de M. Jean-Paul Jacqué, professeur de droit à l'Université de Strasbourg et au Collège d'Europe, directeur de la Revue trimestrielle de droit européen, M. Jean Paul Keppenne, conseiller juridique au sein du service juridique de la Commission européenne chargé de la zone euro et des questions économiques, chargé de cours à l'Institut d'études européennes de l'Université Saint Louis de Bruxelles, et M. Francesco Martucci, professeur de droit européen à l'Université Paris II Panthéon Assas, sur la gouvernance et l'approfondissement de la zone euro.

à 13 h 30

Salle Clemenceau

Captation vidéo

- Avenir de la politique agricole commune (PAC) : rapport d'information, proposition de résolution européenne et avis politique du groupe de travail conjoint avec la commission des affaires économiques.