

## SOMMAIRE ANALYTIQUE

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES ..... 7225

- *Projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous – Audition de M. Stéphane Travert, ministre de l'agriculture et de l'alimentation..... 7225*
- *Projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous -Examen du rapport et du texte de la commission..... 7249*
- *Projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous - Suite de l'examen du rapport et du texte de la commission..... 7332*
- *Proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres villes et centres-bourgs - Examen des amendements de séance..... 7372*
- *Projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique – Audition de M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires..... 7378*

### COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES..... 7399

- *Situation en Libye - Audition de M. Frédéric Desagneaux, envoyé spécial pour la Libye au Ministère de l'Europe et des affaires étrangères ..... 7399*

### COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES..... 7411

- *Projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel - table ronde des organisations représentatives des employeurs..... 7411*
- *Proposition de loi relative au défibrillateur cardiaque - Examen des amendements de séance.. 7420*
- *Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale - Accès précoce à l'innovation en matière de produits de santé - Examen du rapport d'information..... 7422*
- *Nomination d'un rapporteur..... 7433*
- *Désignation d'un candidat titulaire appelé à siéger au sein du Conseil d'orientation des retraites ..... 7433*

### COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION ET DE LA COMMUNICATION ..... 7435

- *Proposition de loi relative à la lutte contre les fausses informations - Table ronde avec les responsables de l'information de France Télévisions, M6, CNews, France 24, Europe 1 et Franceinfo ..... 7435*

- *Proposition de loi relative à la lutte contre les fausses informations - Table ronde avec les représentants du Syndicat de la presse quotidienne nationale (SPQN), du Syndicat de la presse quotidienne régionale (SPQR) et de Reporters sans frontières (RSF).....* 7442

## **COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ..... 7447**

- *Équilibre relations commerciales dans secteur agricole et alimentaire - Examen rapport pour avis.....* 7447
- *Proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale – Examen des amendements de séance sur les articles délégués au fond.....* 7467
- *Audition de M. Philippe Wahl, Président-directeur général du groupe La Poste .....* 7468

## **COMMISSION DES FINANCES..... 7469**

- *Projet de loi relatif à la lutte contre la fraude - Audition de M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques, et de Mme Maité Gabet, cheffe du service du contrôle fiscal ...* 7469
- *Projet de loi relatif à la lutte contre la fraude - Audition de M. Marc El Nouchi, président de la commission des infractions fiscales (sera publié ultérieurement) .....* 7485
- *Proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs - Examen des amendements de séance déposés sur les articles délégués au fond sur le texte de la commission des affaires économiques .....* 7486
- *Contrôle budgétaire – Modernisation de la navigation aérienne – Communication de M. Vincent Capo-Canellas .....* 7498

## **COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE ..... 7513**

- *Projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes – Audition de Mmes Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, et Marlène Schiappa, secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes.....* 7513
- *Proposition de loi relative à l'équilibre territorial et la vitalité de la démocratie locale – Examen des amendements au texte de la commission.....* 7531
- *Proposition de loi visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire.....* 7549
- *Projet de loi constitutionnelle, projet de loi organique et projet de loi pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace - Nomination d'un rapporteur et de rapporteurs adjoints.....* 7550
- *Comité de suivi de la réforme institutionnelle - Nomination des membres.....* 7550
- *Proposition de loi tendant à imposer aux ministres des cultes de justifier d'une formation les qualifiant à l'exercice de ce culte - Examen des amendements au texte de la commission.....* 7551

- *Proposition de loi relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique - Examen des amendements au texte de la commission* ..... 7560

- *Mission de réflexion sur les enjeux de l'évolution de la fonction publique territoriale - Examen du rapport d'information*..... 7564

#### **COMMISSION MIXTE PARITAIRE**..... 7575

- *Commission mixte paritaire sur le projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire*..... 7575

#### **COMMISSION D'ENQUÊTE SUR L'ORGANISATION ET LES MOYENS DES SERVICES DE L'ÉTAT POUR FAIRE FACE À L'ÉVOLUTION DE LA MENACE TERRORISTE APRÈS LA CHUTE DE L'ÉTAT ISLAMIQUE** ..... 7591

- *Audition de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur (ne sera pas publié) ..* 7591

#### **COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES MUTATIONS DE LA HAUTE FONCTION PUBLIQUE ET LEURS CONSÉQUENCES SUR LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DE LA RÉPUBLIQUE** ..... 7593

- *Audition de M. Jean-Pierre Chevènement, ancien ministre*..... 7593
- *Audition de M. Jérôme Goldenberg, chef de service adjoint à la directrice des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances*..... 7600
- *Audition de Mme Marie-Christine Lepetit, chef du service de l'Inspection générale des finances (sera publié ultérieurement)*..... 7607
- *Audition de M. Bernard Spitz, président de la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA)*..... 7607

#### **MISSION D'INFORMATION SUR LA RÉINSERTION DES MINEURS ENFERMÉS** ..... 7617

- *Audition de M. Jean-Michel Rapinat, directeur des politiques sociales de l'Association des départements de France*..... 7617
- *Audition du docteur Damien Mauillon et du docteur Valérie Kanoui, représentants de l'Association des professionnels de santé exerçant en prison (APSEP) et du docteur David Sechter, représentant de l'Association des secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire (ASPMP)* ..... 7624
- *Audition de Mme Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté*..... 7631
- *Audition de Mme Sylvie Escalon, adjoint au sous-directeur de la régulation de l'offre de soins et de M. Thierry Kurth, chef du bureau « Prises en charge post-aiguës, pathologies chroniques et santé mentale » à la direction générale de l'offre de soins (DGOS)*..... 7638
- *Audition conjointe de Mme Stéphanie Cherbonnier, conseillère judiciaire à la direction générale de la police nationale (DGPN) ; du colonel Jude Vinot, du chef d'escadron Erik Salvadori et de Mme Sandrine Guillon, conseillère juridique et judiciaire de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)*..... 7638

- *Audition de Mmes Catherine Pautrat, inspectrice générale de la justice, Isabelle Poinso, inspectrice des services judiciaires et Sophie du Mesnil-Adelee, inspectrice de la protection judiciaire de la jeunesse, co-auteurs en 2015 d'un rapport d'inspection sur le dispositif des centres éducatifs fermés (CEF)..... 7638*

**MISSION D'INFORMATION SUR LE DEVELOPPEMENT DE L'HERBORISTERIE ET DES PLANTES MEDICINALES, DES FILIERES ET METIERS D'AVENIR... 7645**

- *Table ronde autour de M. Thomas Échantillac pour l'Association française des cueilleurs (AFC), Mme Catherine Segretain pour le Mouvement d'agriculture biodynamique (MABD), M. Vincent Segretain pour la Fédération nationale de l'agriculture biologique (FNAB), Mme Nadine Leduc pour le Comité des plantes aromatiques et médicinales (CPPARM), un représentant de PPAM de France..... 7645*
- *Table ronde autour de Mme Carole Brousse, docteur en anthropologie sociale, M. Jean-Baptiste Gallé, pharmacien et docteur en chimie des substances naturelles et Mme Isabelle Robard, docteur en droit et avocat en droit de la santé (le compte rendu sera publié ultérieurement)..... 7657*

**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE DU 18 JUIN ET A VENIR.... 7659**

**COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES****Mercredi 6 juin 2018****- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -***La réunion est ouverte à 14 h 05.***Projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous –  
Audition de M. Stéphane Travert, ministre de l'agriculture et de  
l'alimentation**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Mes chers collègues nous avons le plaisir d'accueillir cet après-midi M. Stéphane Travert, ministre de l'agriculture et de l'alimentation, qui vient nous présenter le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

Je tiens à le remercier, car je sais que l'examen de la loi à l'Assemblée nationale, la semaine dernière, a constitué un véritable marathon.

Monsieur le ministre, ce projet de loi se veut être la mise en œuvre législative de certaines conclusions des états généraux de l'alimentation, qui avaient rassemblé tous les acteurs des filières entre juillet et décembre 2017. Ce temps de réflexion partagée a nourri légitimement de nombreuses espérances chez toutes les parties prenantes. Certaines d'entre elles étaient peut-être contradictoires, ce qui explique probablement l'inflation qu'a connue le projet de loi à l'Assemblée nationale, passant de 17 à 92 articles.

Les grandes lignes du projet de loi nous sont déjà connues et nous attendons surtout cet après-midi des explications sur les modifications apportées par l'Assemblée nationale. En premier lieu, comment expliquez-vous que le Gouvernement ait permis une telle inflation législative en donnant de nombreux avis favorables à des articles additionnels relevant, le plus souvent, du domaine réglementaire ou n'ayant aucune portée normative, alors même que le projet gouvernemental de révision constitutionnelle entend durcir les conditions de recevabilité des amendements ?

Le projet de loi trace trois axes prioritaires : assurer un meilleur équilibre des relations commerciales entre le producteur, le transformateur et le distributeur, promouvoir des choix alimentaires favorables à la qualité, à la sécurité sanitaire et à la durabilité de la production et – permettez-moi de vous citer, monsieur le ministre, pour ce dernier volet – *« réduire la dépendance de l'agriculture aux produits phytosanitaires »*.

Je ne puis m'empêcher de vous dire que ce dernier sujet est devenu un « marronnier » de toutes les lois touchant de près ou de loin à l'agriculture et à l'alimentation. Il me semble que la sagesse serait de laisser le temps d'appliquer les lois que nous votons, de les évaluer et de les faire évoluer si besoin est, et enfin d'ancrer la science au cœur de nos réflexions.

Je souhaiterais vous interpellier sur l'un des aspects malheureusement le moins discuté du texte dans la presse mais le plus important, à savoir les propositions du

Gouvernement pour assurer une meilleure répartition de la valeur tout au long de la chaîne des produits alimentaires.

Il convient avant tout de dissiper une idée fausse, que vous infléchirez ou non : le producteur ne sera pas rémunéré à son coût de revient après le projet de loi. Ce serait pourtant une bonne nouvelle !

Le texte prévoit l'utilisation d'indicateurs de coût de production, de prix de marché et de qualité dans la construction du prix. Dans la version initiale du projet de loi, ces indicateurs pouvaient être proposés par les parties ou repris parmi les indicateurs diffusés par les interprofessions.

Le fait de laisser les parties construire leurs propres indicateurs sans aucune procédure de validation exposait la partie la plus faible au contrat – le producteur – à se voir imposer un indicateur construit par l'aval.

Le texte a été modifié par les députés en séance publique, malgré votre avis défavorable. Il prévoit que les interprofessions diffusent des indicateurs. À défaut, l'Observatoire de la formation des prix et des marges pourra en proposer ou, éventuellement, valider des indicateurs proposés par d'autres acteurs, dont les parties elles-mêmes. Quelle est la position du Gouvernement sur cette nouvelle modalité ?

En second lieu, je souhaite revenir sur le seuil de revente à perte « SRP + 10 ». Pouvez-vous expliquer devant notre commission en quoi cette mesure va « *ruisseler jusqu'aux producteurs* » ? Je comprends en quoi elle va améliorer la marge des distributeurs, mais le lien avec le producteur me semble plus questionnable.

Je me permets une deuxième question sur l'équilibre général du texte. La première partie vise à augmenter les revenus des agriculteurs, alors qu'à l'inverse la seconde partie crée de nouvelles charges potentiellement importantes, en instaurant un conseil indépendant de la vente concernant l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, à la charge du producteur, ou en interdisant les remises, rabais et ristournes sur la vente de tels produits, les privant d'une démarche collective d'achat contraire à l'esprit de toutes les dernières lois que vous avez vous-même soutenues dans les gouvernements précédents.

Or l'étude d'impact a été jugée insuffisante par le Conseil d'État. Disposez-vous, monsieur le ministre, d'éléments chiffrés sur l'effet de ces mesures sur la consommation de produits phytopharmaceutiques, ainsi que sur les revenus des producteurs ?

Enfin, pour revenir à mon propos introductif, permettez-moi de dire, de façon un peu sévère mais déterminée, que le problème principal traité par ce projet de loi doit demeurer l'amélioration des revenus des agriculteurs et des producteurs. À titre personnel, j'ai été très surprise par la discussion inflationniste permise par l'Assemblée nationale, qui a fait ressembler les débats à des discussions de comptoir, alors qu'il existe de vrais sujets dans votre texte – cadrage coopératif, encadrement des promotions, hausse du SRP, ruissellement des différentes valeurs ajoutées.

Ce sont des sujets sur lesquels nous pouvons discuter, à propos desquels les débats sont importants. Nous pouvons nous y retrouver ou non, mais ces questions doivent être au cœur de notre action. Le Sénat sera très attentif à bien se focaliser sur l'essentiel.

Monsieur le ministre, vous avez la parole, avant que les rapporteurs, Mme Loisiert et M. Raison, et M. Médevielle pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, ainsi que l'ensemble de mes collègues, ne vous interrogent.

**M. Stéphane Travert, ministre de l'agriculture et de l'alimentation.** – Merci, madame la présidente.

Je suis très heureux de pouvoir échanger avec vous cet après-midi, avant de nous retrouver, à partir du 25 juin, dans l'hémicycle du Sénat.

Nous avons passé 77 heures à l'Assemblée nationale pour traiter de ce projet de loi. Aujourd'hui, l'Assemblée nationale vous passe le relais pour enrichir un texte clé pour l'agriculture et l'alimentation de notre pays.

Le texte qui vous parvient, vous l'avez rappelé, madame la présidente, est plus long que la version initiale du Gouvernement, des thèmes nouveaux ayant été ajoutés durant la discussion.

Pourtant, il présente toujours les mêmes lignes de force qui sont destinées à répondre aux mêmes défis et aux mêmes exigences qui sont les nôtres, qui ont été identifiés pendant les états généraux de l'alimentation.

L'urgence consiste d'abord à restaurer la capacité des agriculteurs à tirer un revenu décent de leur travail, mais également de répondre aux attentes des consommateurs et des citoyens en proposant à tous une alimentation saine, sûre et durable.

Ce projet de loi est le premier outil de la feuille de route de la politique de l'alimentation, que nous avons mise en place le 21 décembre dernier, lors de la clôture des états généraux. Il n'est cependant pas le seul, et il importe de jouer de la complémentarité de l'ensemble des outils pour avancer sur les sujets agricoles et alimentaires :

- les plans de filière, qui signent l'engagement fort des acteurs économiques ;
- le programme Ambition Bio 2022, le renforcement de la stratégie relative au bien-être animal, la feuille de route sur les produits phytopharmaceutiques et une agriculture moins dépendante aux pesticides, qui témoignent des dynamiques de transformation qui sont à l'œuvre ;
- le plan d'action sur la bioéconomie, qui ouvre des pistes de diversification des revenus agricoles ;
- le volet agricole du grand plan d'investissement et le travail sur la fiscalité agricole, que j'ai engagé avec Bruno Le Maire, des parlementaires et des représentants des acteurs de l'agriculture, qui marquent la volonté de l'État d'être présent aux côtés des acteurs pour accompagner les évolutions en cours ou à venir.

Cette liste, bien évidemment, n'est pas exhaustive, mais il me paraissait important de remettre en perspective le travail que nous conduisons. Nous avons besoin d'un cadre légal qui soit clair, facilitateur, et qui laisse chacun des acteurs exercer à la fois ses compétences, mais aussi ses responsabilités.

Il est également nécessaire que les acteurs puissent s'approprier pleinement ce cadre et construire des dynamiques nouvelles. Durant ce mois de juin, les interprofessions seront de nouveau reçues dans mon ministère afin de faire le point sur la mise en œuvre des plans de filière, qu'il s'agisse du travail sur les indicateurs ou de l'affinement de la concrétisation des engagements sociétaux que les filières ont pris dans leur ensemble, dans un dialogue particulier et singulier avec la société civile.

En abordant la discussion de ce projet de loi, nous devons d'abord penser aux agriculteurs et à tous nos concitoyens, comme nous l'avons fait pendant les états généraux de l'alimentation.

À travers ce projet de loi, je veux défendre une agriculture compétitive, innovante, durable, riche de sa diversité et de ses modèles agricoles. Vous le savez - j'ai déjà eu l'occasion de le dire dans cette enceinte –, il ne s'agit pas d'opposer les modèles, mais de faire au contraire en sorte qu'ils soient complémentaires les uns des autres et de créer des ressources suffisantes pour développer nos économies locales, puis gagner sur les marchés nationaux et internationaux.

C'est parce que nous voulons une agriculture prospère, compétitive et durable que notre projet vise à soutenir les agriculteurs, afin qu'ils puissent vivre de leur travail.

Nous pensons aussi à nos concitoyens, qui sont tous attentifs à ce qu'ils mangent. Ils sont également préoccupés par l'alimentation des personnes les moins favorisées, comme en témoigne la générosité de leurs dons aux différentes associations caritatives, mais également soucieux du bien-être animal et vigilants en matière d'enjeux environnementaux.

Le projet de loi qui arrive en discussion devant vous ne consiste donc pas en de simples ajustements techniques, mais appelle à un changement de paradigme. C'est ce qu'attendent le monde agricole et l'ensemble des consommateurs.

Ce texte doit pouvoir redonner du pouvoir aux producteurs dans la chaîne de valeurs. Nous partageons tous le même constat : la situation n'a que trop duré. Les agriculteurs subissent de plein fouet une guerre des prix et ne dégagent plus les marges suffisantes pour rémunérer leur travail ou permettre la montée en gamme des productions agroalimentaires.

Cette guerre des prix se nourrit du déséquilibre de l'offre et de la demande, de l'absence d'organisation de production, de la concentration toujours plus forte du secteur de la distribution, mais aussi parfois de la défiance des consommateurs et des injonctions contradictoires qu'ils envoient aux producteurs.

Je ne crois pas que l'on puisse avoir des productions toujours plus saines, plus élaborées, plus durables en ayant des prix toujours plus bas et des promotions toujours plus attrayantes.

Entre 2000 et 2016, le prix du lait payé aux producteurs est passé de 30 centimes d'euros à 32 centimes d'euros par litre, soit deux centimes de plus par litre en seize ans, alors que l'inflation, durant la même période, a été de plus de 27 % et l'accroissement du PIB de 45 %.

Ce qui vaut pour le lait vaut aussi pour de nombreuses autres productions agricoles, comme la viande bovine, le porc, la volaille et les productions végétales. Il nous

faut apporter des réponses à ce sujet, qui est celui de la relance de la création de valeur, pour lutter contre des prix anormalement bas.

Ma priorité, à travers ce texte, est de permettre aux agriculteurs de vendre leurs productions au juste prix, en leur assurant la visibilité indispensable à tout entrepreneur pour penser le temps long et produire ainsi une alimentation de qualité, dans le respect des règles sociales, environnementales et sanitaires renforcées.

Nous devons renforcer les organisations de producteurs pour permettre aux agriculteurs de peser collectivement, en leur offrant la possibilité de définir ensemble le prix de vente de leurs produits.

Sachez que plus de la moitié des éleveurs qui livrent leurs produits aux entreprises privées n'adhèrent pas à une organisation de producteurs ou à une coopérative laitière. C'est également vrai pour le secteur de la viande et des fruits et légumes, qui comptent chacun plus de 250 organisations parmi les 600 qui sont recensées aujourd'hui en France.

Que dit aujourd'hui le projet de loi ? Il comporte deux titres principaux, le premier consacré à une dominante économique et le deuxième à une dominante sociétale. Le premier titre constitue une palette de dispositifs destinés à redonner leur place à tous les maillons de la chaîne agricole et alimentaire : construction du prix à partir de l'amont, clauses de renégociation, lutte contre les prix abusivement bas, contrôles et sanctions, rôle accru de la médiation, renforcement des interprofessions, travail sur le statut et le rôle de la coopération agricole, encadrement des promotions, seuil de revente à perte fixé à 10 %.

C'est un édifice cohérent qui repositionne chacun des acteurs sur ses compétences. Si chacun prend ses responsabilités, comme nous le souhaitons, cette loi sera efficace et opérationnelle. Elle ne laissera place à aucune interprétation en ce qui concerne la répartition de la valeur créée.

Je suis convaincu – et je pense que vous l'êtes aussi – que le premier des défis qui attend nos modèles agricoles est de recréer des marges financières pour offrir à la fois de la visibilité, investir et transformer durablement nos modèles.

Les titres suivants du projet de loi sont à mes yeux aussi importants que le premier, parce qu'ils viennent soutenir la première jambe du texte, la finalité de la production agricole, qui est de fournir une alimentation sûre, saine et durable.

C'est bien plus qu'un besoin élémentaire – et les états généraux l'avaient d'ailleurs souligné : nos concitoyens y accordent un sens presque politique, au sens noble du terme. Comment notre alimentation contribue-t-elle à nous maintenir en bonne santé, comment contribue-t-elle à la protection de notre environnement ?

Le projet de loi traduit la volonté du Gouvernement de porter une politique alimentaire qui favorise les choix qui préservent le capital santé de chacun et le capital environnemental de tous.

En matière de commercialisation de produits phytopharmaceutiques, nous proposons d'interdire les rabais, ristournes et remises lors de la vente de ces produits. Nous proposons également de séparer les activités de vente et de conseil, mais de sécuriser également le dispositif des certificats d'économie de produits phytosanitaires (CEPP) par voie d'ordonnance pour contribuer à réduire l'utilisation des produits phytopharmaceutiques.

En matière de sécurité sanitaire, nous renforçons les pouvoirs d'enquête et de contrôle des agents chargés de la protection de la santé et de la protection animale pour accroître l'efficacité des contrôles de l'État.

Dans le domaine du bien-être animal, le projet initial du Gouvernement proposait déjà d'étendre le délit de maltraitance animale, ainsi qu'un doublement des peines en cas de délit constaté lors de contrôles officiels.

Nous proposons aussi de donner la possibilité aux associations de protection des animaux de se porter partie civile en cas d'infraction constatée par un contrôle officiel. Ces dispositions ont été complétées par d'autres articles adoptés par l'Assemblée nationale. Ces ajouts vont dans le bon sens pour mieux assurer le bien-être animal. C'est un sujet auquel le Gouvernement est particulièrement attentif.

Le Gouvernement veut faire aussi de la politique de l'alimentation un moteur de réduction des inégalités sociales. Pour tenter de les réduire, il vous est proposé de faire de la restauration collective un levier d'amélioration de l'alimentation pour tous dès le plus jeune âge.

La restauration collective, vous le savez, c'est 7,3 milliards de repas hors foyer par an. Le projet de loi propose que la restauration collective publique comporte au moins 50 % de produits issus de l'agriculture biologique, de produits locaux ou sous signe de qualité à compter du 1er janvier 2022.

Enfin, nous proposons de lutter contre la précarité alimentaire et de limiter les conséquences environnementales du gaspillage. Les articles 12 et 15 ont pour objectif de réduire le gaspillage alimentaire dans la restauration collective avec la mise en place d'un diagnostic obligatoire, et d'étendre le don alimentaire à la restauration collective et à l'industrie agroalimentaire.

Voilà dépeint rapidement le panorama global du texte qui vous sera soumis. Je serai bien évidemment totalement à l'écoute des propositions que vous voudrez bien formuler pour améliorer et enrichir le projet.

Nous devons nous inscrire collectivement et résolument dans une trajectoire qui respectera tant les hommes, du producteur au consommateur, que l'environnement dans lequel ils évoluent.

Nous devons construire une trajectoire pour tirer notre agriculture vers le haut par l'innovation, l'investissement, la montée en gamme, la confiance. C'est ainsi que nous lui donnerons toutes les chances de résister aux défis de la mondialisation qui sont, vous le savez, lourds et importants.

Avec le Président de la République et le Premier ministre, nous voulons refonder le pacte social entre les agriculteurs et la société, pour qu'ils soient à nouveau fiers de leur travail et que la France soit fière de son agriculture.

Je vous remercie de votre attention.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – La parole est aux rapporteurs.

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Madame la présidente, monsieur le ministre, mes chers collègues, les états généraux de l'alimentation n'ont pas été une si mauvaise chose : ils ont permis de faire émerger un certain nombre d'idées.

Je pourrais presque adhérer au discours que le Président de la République a prononcé à l'issue des états généraux si nous n'étions pas en train d'étudier ce texte. Attention à ne pas faire inutilement rêver la population, en particulier les paysans !

Vous avez parlé d'un pacte social et évoqué la fierté des paysans. Il ne faut pas les croire stupides. L'ensemble des Français sont d'ailleurs pratiquement tous issus du monde paysan. Le Président de la République lui-même doit bien avoir un arrière-grand-père paysan ! Les paysans ont beaucoup de bon sens et ne se laisseront pas abuser par de simples mots. Ils regarderont si ce texte peut, dans un premier temps, leur apporter quelque chose.

Vous affirmez que les relations contractuelles entre l'agriculteur et son premier acheteur ont progressé. Il y a eu beaucoup de confusion à l'Assemblée nationale sur la relation entre agriculteur, premier acheteur et distributeur. L'agriculteur, mis à part dans le domaine des fruits et légumes et quelques autres produits spécifiques, a rarement des relations directes avec le distributeur.

Ces relations existaient déjà : vous les inversez. La contractualisation a été créée par la loi de modernisation agricole, puis renforcée par la loi Sapin 2. Elle a besoin de vivre et d'être améliorée. Le contrat doit définir une quantité, une durée et comporter des indices. C'était déjà le cas.

La première modification touche donc l'inversion du contrat : ce n'est plus l'acheteur qui propose le contrat, mais l'agriculteur, et le cas échéant, par le biais de ses organisations de producteurs. C'est une bonne chose, mais il y aura cependant toujours des négociations.

En outre, l'indicateur de prix de revient n'est qu'un indicateur. Je ne vous en fais pas reproche : on ne peut établir un contrat avec un prix fixe, quel que soit le marché. Vous n'avez pas de baguette magique, mais il ne faut pas tenter de faire croire qu'il en existe une ! Or ce texte essaie de nous convaincre du contraire en laissant penser que l'agriculteur peut percevoir le prix réel de son travail.

Je distingue bien la notion de prix du produit du revenu agricole. C'est une notion qu'il convient de ne pas mélanger. Le prix du produit est une composante du revenu agricole, avec les primes de la politique agricole commune et autres, et les charges. Tout cela n'est pas abordé. Il s'agit d'un texte très restrictif, qui traite uniquement de la relation contractuelle entre l'agriculteur et l'acheteur.

S'agissant des indicateurs, comment va-t-on réussir à établir un indicateur national concernant le lait, par exemple ? Les contrats ont surtout été établis après la suppression des quotas laitiers, pour calmer les inquiétudes relatives au ramassage quotidien, mais ils sont également obligatoires pour les fruits et légumes, etc.

De quoi ce nouvel indicateur va-t-il pouvoir être constitué ? J'émetts une réserve - il n'est d'ailleurs pas interdit que je dépose des amendements à ce sujet – sur le fait que l'on puisse donner son prix de revient à son acheteur. Ceux qui ont déjà fait du commerce le savent, c'est dangereux ! Lorsque le cours est très bas, cela peut éventuellement être utile,

mais qu'en sera-t-il le jour où le cours sera haut ? En ce moment, c'est plutôt le cas. On a une vision positive de l'année à venir, mais on ne sait pas ce qui se passera en 2020. Le cours peut baisser au fur et à mesure qu'on se rapproche des élections...

L'acheteur final, en aval, observera le prix de revient. Lorsque celui-ci sera par exemple à 350 euros la tonne, que le cours sera bon et que le transformateur sera capable de payer 400 euros la tonne, Leclerc – qui est souvent à l'origine d'un certain nombre de dégâts - refusera de payer le fromage au prix qui lui est demandé, en arguant du fait que le paysan a assez de 350 euros la tonne. C'est dangereux, car cela peut ne jouer que dans un sens.

Ma deuxième question est liée aux pratiques restrictives de concurrence. Dans ce domaine, le texte revêt pour moi des aspects positifs. Tout le monde ne le comprend pas forcément de la même façon, et nous avons eu des discussions entre nous à ce sujet. Cela comprend le seuil de revente à perte et l'encadrement des promotions. On ne peut, selon moi, être contre le relèvement d'un seuil de revente à perte, même sans entretenir trop de rêves.

Je rappelle que la vente à perte, c'est-à-dire la vente à prix coûtant d'un produit, se fait ponctuellement sur certains produits, mais pas sur tous les produits. Un distributeur ne peut vendre à prix coûtant en permanence. Il a en gros 30 % de charges. En moyenne, il couvre ses charges, sans quoi il aurait déjà déposé le bilan.

Par ailleurs, je ne suis pas systématiquement contre l'idée d'ordonnance, comme pour la loi « travail », afin d'aller vite et d'éviter les discussions inutiles, mais ici, pourquoi souhaitez-vous y recourir puisqu'on est à peu près tous d'accord ? J'attends vos explications à ce sujet.

Pour ce qui est de l'encadrement des promotions, c'est un peu plus complexe : comment l'imaginez-vous ? Cela concernera-t-il l'ensemble des denrées alimentaires ou cela se fera-t-il en fonction de leur nature ? Pour un gros fournisseur, s'agit-il du chiffre d'affaires moyen ou produit par produit ?

Enfin, concernant la délocalisation des négociations avec les fournisseurs, on ne peut pas laisser se développer l'escroquerie.

Depuis l'après-guerre, la population parvient à se nourrir à un prix raisonnable, avec des produits de meilleure qualité. On parle d'alimentation saine : cela signifie-t-il qu'elle ne l'était pas auparavant ? Cela chagrine les paysans. On peut toujours trouver quelques problèmes ça ou là, comme dans toute activité, mais je puis vous assurer que, depuis l'après-guerre, les paysans sont montés en gamme en permanence, sans forcément en percevoir les dividendes. Leurs produits, tant sur le plan sanitaire, qualitatif que gustatif, même si des erreurs ont été commises pour certaines variétés de fruits, se sont améliorés peu à peu. Énormément de maladies ont été éradiquées. Les Français ne se souviennent plus de tout cela ! Ils s'en moquent ! Il n'y a plus de brucellose, de fièvre vitulaire, plus de tuberculose ou très peu, d'ergot du blé, de fusariose, et on est en train de leur dire qu'ils n'ont pas bien travaillé, qu'ils n'ont pas produit une nourriture saine et que, passant de l'« ancien monde » au « nouveau monde », ils vont maintenant enfin pouvoir le faire !

Selon les scientifiques, la durée de vie a fortement augmenté depuis l'après-guerre. Il est préférable de travailler sur la base d'études scientifiques plutôt qu'à partir de slogans d'associations parfois voisines de sectes. Si l'hygiène et la médecine ont certes connu

des progrès, c'est avant tout la qualité de l'alimentation et l'assurance de pouvoir se nourrir correctement, à des prix très bas, qui ont permis cette augmentation de la durée de vie !

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Vous l'avez dit, monsieur le ministre, le titre II a vocation à servir le titre premier concernant le juste revenu des agriculteurs, en même temps que l'ambition d'une alimentation sûre, saine et durable.

J'articulerai mes deux questions autour de ces objets de la loi, qui me semblent importants. Il ne faudrait pas en effet que le titre II vienne défaire ce que le titre premier aurait pu réussir à améliorer.

Comment être sûr que l'article 14, qui préconise l'interdiction des ristournes, des rabais et des remises, et l'article 15, qui porte sur la séparation entre conseil et vente, ne se traduisent pas pour les agriculteurs par une charge supplémentaire contraire à l'objectif de la loi ?

L'articulation avec le dispositif de CEPP peut également poser problème puisque ces acteurs pourraient, après la séparation, avoir du mal à remplir leurs obligations. Quelles mesures envisagez-vous dans les ordonnances qui sont prévues pour pallier ces difficultés ?

Ma deuxième question concerne l'approvisionnement en matière de restauration collective. Nous partageons avec vous l'ambition d'améliorer la qualité des repas et de promouvoir en particulier les produits locaux auxquels nous tenons tous, même si la commande publique va nous obliger à être assez créatifs en la matière. Toutefois, pour atteindre les objectifs ambitieux prévus par le texte, il sera à notre sens impératif d'accompagner les acteurs publics et surtout d'aider à la structuration de la filière pour que cela ne se traduise pas par une explosion des importations de produits bio.

Quels outils concrets comptez-vous mettre en œuvre pour structurer l'offre nationale et permettre à nos produits locaux nationaux d'alimenter la restauration collective au niveau de la gamme et de la qualité attendues ? Je suis convaincue que les plans alimentaires territoriaux sont de véritables outils qu'il va nous falloir renforcer, mais ces projets ne décolleront que s'ils sont accompagnés financièrement.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Monsieur le ministre, je partage bien entendu les mêmes inquiétudes que mes deux collègues : notre agriculture perd des places sur le podium européen. Les agriculteurs sont depuis longtemps habitués au régime de la douche froide. Ce texte va globalement dans le bon sens, mais si l'on ne veut pas qu'il demeure un recueil de vœux pieux, il faudra l'accompagner de mesures fortes, avec un engagement de l'État et des collectivités.

L'article 11 apparaît ambitieux : 50 % de produits qualité, dont 20 % issus du bio. Cela semble difficilement réalisable, mais cela va dans le bon sens. Il faut donc tenir le cap, même si l'on n'est pas sûr d'y parvenir. Cela permettra d'accompagner la transition de certains agriculteurs vers le bio et d'augmenter la surface agricole utile. Si l'on arrive à 15 %, ce sera très bien.

Nous soutiendrons donc cet article, même si l'on souhaite qu'il soit accompagné de mesures fortes et d'engagements financiers, car on a beau le tourner dans tous les sens, il y aura un surcoût pour les gestionnaires de restaurants. En moyenne, un produit végétal bio

représente 25 % de plus. Pour un produit carné, on arrive à 50 %. On peut tabler sur une augmentation de 30 % des approvisionnements, même si, avec le gaspillage, on arrive à corriger ces effets.

Un autre point nous a heurtés. Vous avez l'intention de créer dès cet été une nouvelle structure, le Conseil national de la restauration collective. Or le projet de loi est silencieux sur ce point important, ce que nous déplorons.

Pouvez-vous nous indiquer tout d'abord, pourquoi il ne figure pas dans le texte, ce qui aurait permis à la représentation nationale d'en débattre ? Qu'en sera-t-il de cette nouvelle structure ? A-t-elle vocation à remplacer le Conseil national de l'alimentation ? Quelle sera sa composition ? Les élus locaux et les associations y auront-ils leur place ?

Sur les phytosanitaires, l'objectif de diminution fonctionne bien. Des progrès ont été réalisés, avec des pistes intéressantes à propos de certains épandeurs intelligents, équipés de microcaméras, de meilleurs conseils pratiques, un guide pratique des bons usages. Je crois que ceci va dans le bon sens.

Attention toutefois, dans l'euphorie, à ne pas chercher à arriver à zéro produit phytosanitaire, comme on l'a fait pour les communes. Il y a une grande différence entre les communes et l'agriculture intensive. Il est nécessaire – et nous en parlions hier avec l'ANSES - de conserver une pharmacopée suffisante. Il y aura toujours des maladies fongiques, bactériennes, des insectes : ne nous démunissons pas trop et gardons quelques armes, qui sont indispensables !

S'agissant de l'article 15 et de la moralisation des pratiques commerciales, j'ai un peu de mal à comprendre. Je suis d'accord avec le système des ordonnances pour séparer les activités de vente et de conseil, encadrer ou supprimer les remises, les ristournes, les rabais. Ce qui me gêne, c'est que cela risque de retomber comme toujours sur les agriculteurs, sur qui les remises étaient répercutées. Cela représente pour eux un surcoût.

Par ailleurs, qui va exercer les activités de conseil ? Selon le directeur général de l'alimentation, les agriculteurs devront en financer environ 400 millions d'euros. On ne sait qui seront ces conseillers ni la formation qu'ils recevront.

Par ailleurs, ils ne disposent pas d'une structure comme la Haute autorité de santé qui pourrait leur délivrer des informations. Ils devront peut-être solliciter les laboratoires pour ce faire. Où place-t-on le curseur entre information et publicité ? Cela me paraît assez flou et dangereux pour les agriculteurs.

Nous aimerions obtenir davantage de précisions sur ce système, dont ne voit pas très bien comment il va se mettre en place.

**Mme Nicole Bonnefoy.** – Monsieur le ministre, en 2012, une mission d'information sénatoriale, dont Sophie Primas était la présidente et dont j'étais rapporteure, concernant les produits phytosanitaires, faisait le constat que les risques phytosanitaires étaient sous-évalués.

Ceci a été largement confirmé par l'INSERM en 2013, puis par l'ANSES en 2016, et plus récemment par l'IGAS, en janvier dernier, trois corps d'inspection d'État, dont le vôtre, monsieur le ministre, affirmant que « *le degré de certitude d'ores et déjà acquis sur*

*les effets des produits phytopharmaceutiques commande de prendre des mesures fortes et rapides, sauf à engager la responsabilité des pouvoirs publics ».*

C'est en ce sens que le Sénat a examiné une proposition de loi visant à créer un fonds d'indemnisation pour les victimes des produits phytosanitaires. Nous l'avons adopté le 1er février dernier. Il facilite le parcours de reconnaissance des malades, qui est aujourd'hui un parcours du combattant, permet la réparation intégrale, aujourd'hui seulement forfaitaire, et qui responsabilise les firmes puisqu'elles participent financièrement.

Ce fonds d'indemnisation a été proposé par voie d'amendement à la loi agricole à l'Assemblée nationale, mais a subi un sort moins glorieux qu'au Sénat.

Je me fais donc ici le relais des associations de malades, comme Phyto-Victimes, qui se bat au quotidien, et qui en vient à se demander si la santé des animaux n'est pas mieux considérée que celle des agriculteurs.

Ma question est simple : serez-vous plus ouvert au Sénat que vous ne l'avez été à l'Assemblée nationale, ou allez-vous continuer à vous retrancher derrière le fait qu'il est urgent d'attendre, au motif qu'il faut encore engager des études, alors qu'il en existe déjà pléthore ? Vous avez dit à l'Assemblée – et cela m'a choquée – que l'inversion de la charge de la preuve vous posait problème. Je crains que la preuve soit difficile à établir pour le malade. Je pense à Paul François qui, seul, depuis dix ans, alors qu'il a été empoisonné de façon aiguë par le Lasso, aujourd'hui interdit, se bat pour faire reconnaître le préjudice qu'il a subi, ou à ceux pour qui la présomption de causalité est forte mais qui n'arrivent pas à obtenir la composition intégrale du produit parce qu'on leur oppose le secret industriel. Le fonds d'indemnisation est là pour régler ces problèmes !

J'espère que vous y serez ouvert...

**Mme Cécile Cukierman.** – Monsieur le ministre, vous avez conclu vos propos en parlant d'un nouveau pacte social et de confiance. Nous aurons bien évidemment le débat en séance mais, en l'état, le texte tel qu'il sort de l'Assemblée nationale est très en retrait par rapport aux attentes de l'ensemble du monde agricole dans sa diversité, et même par rapport aux annonces et aux espoirs qui ont été suscités par le discours du Président de la République à Rungis, à l'issue des états généraux de l'alimentation.

Pour ce qui est des indicateurs, au vu des premières interventions, nous aurons un débat en séance. S'il n'existe pas de baguette magique, la puissance publique doit être garante de la contractualisation. Même s'il y a une volonté d'inverser la tendance, les rapports de force, parfois déguisés, risquent de perdurer.

Je regrette que les pouvoirs publics ne soient pas suffisamment présents sur la question de la garantie du respect des indicateurs.

Enfin, la problématique foncière est absente de ce texte, alors que c'est un enjeu important pour l'installation de nombreux jeunes agriculteurs, notamment en matière d'endettement.

Par ailleurs, un certain nombre de pratiques agricoles sont liées aux problématiques du prix et de l'endettement, et poussent un certain nombre de nos agriculteurs à des pratiques intensives peu respectueuses de l'environnement. On peut regretter que ce sujet ne soit pas traité dans le texte.

**Mme Patricia Morhet-Richaud.** – Monsieur le ministre, au risque d’être redondante, je voudrais vous interroger sur quelques points.

Si certaines mesures contenues dans le projet de loi sont porteuses d’espoirs, nos agriculteurs attendent une politique agricole pragmatique qui corresponde à leurs besoins et qui ne se limite pas aux seules relations commerciales.

Nos agricultrices et nos agriculteurs souffrent, vous le savez. Ils attendent des propositions concrètes en matière de compétitivité, de simplification administrative, de coût du travail, de revalorisation des retraites, ou encore de soutien à l’exportation et de protection des terres agricoles.

Croyez-vous sincèrement que ce texte offre une véritable solution à ce secteur économique en souffrance ?

S’agissant des produits phytosanitaires, existe-t-il une alternative au glyphosate ? Une des pistes avancées est la mécanisation. Or cette pratique entraînera un surcoût de production. Comment l’agriculture française pourra-t-elle dans ce cas être compétitive ? Où en est la recherche à ce sujet ?

Enfin, alors que le pastoralisme est synonyme d’élevage extensif, le plan national d’action 2018-2023 relatif au loup et aux activités d’élevage prévoit des mesures de protection des troupeaux de plus en plus restrictives. Dans ce contexte, pensez-vous que ce mode d’élevage ait encore de l’avenir en France, notamment dans les Alpes du sud ?

**Mme Nadia Sollogoub.** – Monsieur le ministre, quelle place les acteurs de la prévention dans le milieu agricole trouveront-ils dans ce texte ? Si l’on a aujourd’hui des filières d’excellence dans notre agriculture, c’est parce que certains ont travaillé à la prévention des épizooties et des épidémies.

Par ailleurs, les vétérinaires, que nous respectons beaucoup dans cette maison, et que le milieu agricole respecte également, sont des acteurs très importants de nos territoires, en particuliers ruraux.

J’attire votre attention une fois de plus sur la situation des vétérinaires sanitaires. Au cours des années 1955 à 1990, le cheptel français était menacé par des épidémies. C’est parce que l’État s’est appuyé sur les vétérinaires, leur a confié des missions de vaccination de masse et de prophylaxie que le cheptel a pu être protégé.

Or l’État a oublié de cotiser pour leurs retraites. L’erreur a été reconnue tardivement, l’État a été condamné à la réparer, et environ un millier de vétérinaires ont été indemnisés. On oppose aux 600 derniers une clause de prescription qui nous semble particulièrement injuste.

Les vétérinaires, en milieu rural, sont soit au « cul des vaches », soit sur les routes, soit en train d’accomplir des missions concrètes. Ce ne sont pas des professions habituées à remplir des dossiers d’indemnisation. Nous demanderons donc, à travers des amendements, réparation de cette situation que vous aurez, j’en suis certaine, à cœur d’étudier avec bienveillance.

**M. Jean-Marie Janssens.** – Monsieur le ministre, les restaurateurs auront l’obligation de proposer des *doggy bags* à leurs clients qui en feront la demande à partir du

1<sup>er</sup> juillet 2021. Je ne peux que me féliciter de la proposition du Gouvernement de réduire le gaspillage alimentaire, véritable enjeu de société. Toutefois, nous ne pouvons ignorer les contraintes et les coûts que cette mesure va engendrer pour les restaurateurs. À cela s'ajoute l'impact écologique que représentent les *doggy bags*, nouvelle source de déchets.

Enfin et surtout, je m'inquiète de la surabondance de normes qui freine l'activité économique au lieu de la stimuler. Une incitation en remplacement d'une obligation ne serait-elle pas plus pertinente ?

Ma seconde question porte sur l'obligation d'un minimum de 50 % de produits agricoles locaux dans la restauration collective publique à l'horizon 2022. Ce surcoût de 90 euros par élève est à la charge des familles, ce qui risque d'entraîner des difficultés financières pour les plus modestes. Comment envisager que ce surcoût puisse être pris en charge par les communes, les départements ou les régions, alors que les dotations de l'État s'affaiblissent ? Quelles solutions viables de financement proposez-vous ?

**M. Henri Cabanel.** – Monsieur le ministre, nous ne pouvons pas parler d'avenir de l'agriculture sans aborder la question centrale du foncier. Sans terre agricole, il n'y a pas d'agriculteur ni d'agriculture ! Cette dimension aurait dû être au cœur de votre projet de loi. À l'Assemblée nationale, vous avez renvoyé toutes ces questions à une future loi traitant de ce sujet. Nous en prenons acte. Permettez-moi de vous dire qu'il faudra prendre le temps nécessaire pour traiter ce sujet éminemment important.

Toutefois, le présent projet aurait pu permettre de faire adopter des mesures d'urgence, cette loi devant n'entrer en vigueur que dans un ou deux ans, voire trois.

Il s'agirait par exemple de mettre fin le plus rapidement possible à toute tentative d'accaparement de terres agricoles pour des motifs qui reviendraient à remettre en cause notre modèle agricole, voire notre souveraineté nationale.

Les députés de la Nouvelle Gauche, à l'Assemblée nationale, ont déposé un amendement permettant d'introduire un veto ou un système d'autorisation préalable pour les investissements étrangers dans le secteur agricole. Il s'agissait d'étendre le décret Montebourg audit secteur. Vous avez refusé cet amendement sans apporter davantage de précision. Pouvez-vous nous indiquer les raisons de votre choix ?

**M. Jean-Claude Tissot.** – Tout le monde a adhéré aux états généraux de l'alimentation et au discours de Rungis, que les syndicats avaient même trouvé bon.

Au lendemain de la discussion du texte à l'Assemblée nationale, on se rend compte que les objectifs ne sont pas atteints.

On peut déplorer que la réflexion n'ait pas été globale. On a trop ciblé, à mon sens, des questions et des réponses. Aujourd'hui, quoi qu'on dise, on ne peut plus parler d'agriculture sans parler d'environnement ou de santé.

Ne stigmatisons pas le producteur. On l'a trop mis en avant. Aujourd'hui, on ne sait pas fabriquer un prix avec les outils dont on dispose. Prenons les saisonnalités : j'ai été longtemps producteur d'agneaux. Je les vendais mieux à Pâques qu'en juin. Quel prix de revient retenir ? Comment va-t-on l'écrire dans la loi ?

Nous sommes dans le viseur de la société. Fin juin, on saura quelle orientation le Gouvernement aura voulu donner à cette loi. On parlera bien sûr d'environnement, de bien-être animal, d'agriculture, de foncier – c'est indispensable –, mais j'ai peur qu'on n'ait pas de réponse claire.

Êtes-vous donc prêt, monsieur le ministre, à modifier votre texte en conséquence au lendemain du passage au Sénat ?

**M. Laurent Duplomb.** – Monsieur le ministre, c'est l'agriculteur qui parle ici, car j'ai conservé mon activité d'élevage.

Quel gâchis ! Nous sommes tous d'accord avec le fait que l'agriculture est en crise économique, sociale et morale. Personne n'en a véritablement parlé, mais la France n'a plus aucune croissance positive en agriculture. Le montant des exportations plafonne à 58 milliards d'euros là où l'Allemagne se situe à 72 milliards d'euros, et les Pays-Bas à 80 milliards d'euros.

Nous sommes stables en matière de productions céréalière et porcine mais, alors qu'on exportait autrefois nos produits vers l'Allemagne, c'est aujourd'hui l'Allemagne qui exporte ses produits chez nous. La production laitière est stable. Depuis que les quotas ont été supprimés, la production de lait en Europe a augmenté de 13 milliards de litres. En France, pas un litre de plus !

Tout ceci a conduit à une augmentation incessante de nos importations. En restauration collective, 85 % des poulets sont importés et 70 % de la viande de bœuf l'est également. Il me semble qu'au vu de cette situation, on aurait besoin d'une vraie loi agricole, une loi qui offre un avenir à nos agriculteurs, qui les rende fiers de continuer à faire leur métier. Or c'est exactement le contraire ! L'article 1<sup>er</sup> va régler à la marge quelques points qui ne changeront rien à la problématique de la productivité de l'agriculture et de la rémunération.

On a assisté à 72 heures de défouloir à l'Assemblée nationale autour du principe du bien-être animal et des phytosanitaires. Les agriculteurs ont été choqués par les débats qui ont eu lieu dans cet hémicycle. Un agriculteur n'achète pas des produits phytosanitaires pour faire plaisir aux *lobbys*, mais parce qu'il en a besoin pour protéger ses cultures.

Comment redonner du sens à la politique agricole française alors qu'on crucifie le modèle hexagonal, qu'on accepte des accords avec le Mercosur et qu'on vote une loi qui ne fait que mettre en avant nos défauts dans ce secteur, sans jamais parler de nos qualités ?

**Mme Élisabeth Lamure.** – Monsieur le ministre, dans le texte sorti de l'Assemblée nationale est apparu un nouveau titre II bis « mesures de simplification dans le domaine agricole ». *A priori*, c'est une très bonne chose. À la lecture, c'est plutôt décevant, et je crains qu'il ne s'agisse davantage de « mesurette » que de mesures fortes.

Pouvez-vous dire quelles sont les simplifications que présente ce texte ? En contrepartie, de nouvelles obligations et de nouvelles règles vont peser sur les agriculteurs.

Vous avez évoqué la fiscalité agricole dans votre propos liminaire, et plus particulièrement la transmission des exploitations. Nous allons débattre demain d'un texte sur la transmission des entreprises. C'est tout aussi important dans le domaine agricole. Est-ce un point que vous pourriez aborder dans ce texte ou le sujet sera-t-il reporté ? J'ai cru comprendre que vous étiez en discussion avec d'autres acteurs à ce sujet.

**M. Roland Courteau.** – Monsieur le ministre, un amendement a été adopté à l'Assemblée nationale visant à renforcer l'étiquetage du pays d'origine sur les bouteilles de vin. Il s'agit d'éviter que le consommateur soit induit en erreur en cas d'omission de cette mention. Les cas sont innombrables. Pourquoi vous êtes-vous opposé à cet amendement qui vise à éviter les tromperies et à assurer plus de transparence ?

Concernant le bien-être animal, loin de moi l'idée de faire un procès général à nos abattoirs, mais force est de constater que certains ont des comportements inacceptables, voire barbares, et des pratiques d'abattage indignes. Pourquoi se contenter de vidéosurveillances basées sur le volontariat, comme le suggère l'Assemblée nationale ? Seriez-vous d'accord pour rendre cette vidéosurveillance obligatoire ?

Par ailleurs, la lutte contre le gaspillage alimentaire est une question de première importance. Romain Rolland disait que tout passe par les bancs de l'école. C'est assurément le cas de la valeur de l'alimentation, notamment économique et marchande, mais aussi culturelle et patrimoniale. Accepteriez-vous des amendements intégrant la lutte contre le gaspillage alimentaire au parcours scolaire ?

Enfin, concernant le glyphosate et son interdiction en 2021, pourquoi refuser d'inscrire cet engagement du Président de la République dans la loi ?

**M. Jean-Pierre Decool.** – Monsieur le ministre, le premier volet du projet de loi procède à une inversion de la construction des prix. Je m'interroge sur les modalités pratiques de ce nouveau mécanisme. À quelles échelles géographiques seront déterminés les cours de production sur lesquels se basera dorénavant le prix de produits ?

Le diable étant dans les détails, je vous propose un exemple très pragmatique... On sait qu'un élevage de 150 vaches laitières en plaine et un élevage de 50 vaches laitières en montagne ont des coûts de production radicalement différents.

Votre référence en termes de coût de production sera-t-elle basée sur une moyenne régionale ou nationale, une moyenne par taille d'exploitation ou par filière ? Comment allez-vous vous assurer que les prix fixés reflètent les coûts de production de façon équitable ?

**Mme Françoise Férat.** – Monsieur le ministre, je ne sais si je suis accablée, triste ou les deux à la fois. Je ne rencontre pas les agriculteurs par hasard au cours de mes déplacements : je les côtoie au quotidien.

Je mesure parfaitement la situation de chacun, mais je sais que tout le monde essaie malgré tout d'être force de propositions. J'en veux pour preuve le contrat de solutions qui vous a été soumis, monsieur le ministre. Que veulent nos agriculteurs ? Tout simplement vivre dignement de leur travail ! C'est ce qui nous préoccupe ici.

Le projet de loi a pour objectif initial d'améliorer le revenu des agriculteurs, notamment par la prise en compte du coût de production dans la fixation des prix de vente. De multiples réunions ont rassemblé nombre de participants et ont donné lieu à des milliers de contributions. Pour reprendre ce que disait mon collègue, c'est à mon sens un immense gâchis. Tout ceci pour en arriver là !

Que constate-t-on ? Le texte s'oriente vers toujours plus de contraintes pour les agriculteurs – séparation de la vente et du conseil phytosanitaire, fin des rabais, ristournes et

remises, augmentation de la redevance relative à la population, suppression du CICE sans compensation. Vous tentez, cet après-midi, de nous faire partager votre satisfaction. Pardonnez-moi, je ne suis pas complètement convaincue ! Vous allez probablement vous féliciter des avancées qui ont été réalisées. Je ne les nie pas, mais le compte n'y est pas.

La souffrance des agriculteurs est immense, monsieur le ministre, et ce texte, avait suscité bien des espoirs, ainsi que j'ai pu le mesurer dans mon département. Malheureusement, je crains que la déception ne soit encore plus grande !

**M. Fabien Gay.** – Monsieur le ministre, je ne veux pas empiéter sur les débats qui auront lieu dans l'hémicycle.

Beaucoup de questions ont été traitées et l'on reparlera plus tard de sécurité alimentaire, des surfaces agricoles qui diminuent, de la responsabilisation des grands distributeurs et des quatre centrales d'achats.

Vous avez évoqué le nouveau pacte social – je ne reviens pas sur la question du revenu agricole, au sujet de laquelle je partage les interventions précédentes. Je pense qu'il faut que l'on prenne garde aux mots, car les attentes sont fortes. Nous ne nions pas qu'il existe des avancées, mais on voit mal comment ce texte va améliorer le revenu des paysans, d'autant que votre Gouvernement vient de refuser il y a quelques semaines l'augmentation des retraites agricoles, pourtant adoptée à l'unanimité à l'Assemblée nationale ! Pensez-vous vraiment que votre texte réponde aux attentes ?

Par ailleurs, votre légitime ambition apparaît contradictoire avec les traités de libre-échange, comme le CETA, en particulier en matière de souveraineté alimentaire de l'Union européenne et de la France.

**M. Guillaume Gontard.** – Monsieur le ministre, on peut difficilement parler du projet de loi débattu à l'Assemblée nationale sans aborder en parallèle la renégociation de la PAC 2021-2027. Cette politique agricole qui renvoie à chaque État la responsabilité de l'orientation et disloque le modèle agricole européen n'a plus rien de commune !

Êtes-vous en phase avec ce qu'a déclaré Nicolas Hulot au Sénat dernièrement : *« La PAC ne peut plus être centrée uniquement sur les rendements. La course au toujours plus détruit en effet les fondements mêmes de l'agriculture, c'est-à-dire les sols et la biodiversité, ainsi que l'eau. Les aides doivent être centrées sur ce nouveau modèle, à la fois plus protecteur pour la planète et les consommateurs, et plus rémunérateur pour les agriculteurs. »*

Partagez-vous les orientations du ministre de l'environnement ?

Comme vient de le dire Fabien Gay, ce projet de loi apparaît en totale contradiction avec les textes sur le CETA et le Mercosur. Quelle suite allez-vous donner à ces deux traités, qui ne manqueront pas d'avoir des conséquences sur le secteur agricole en termes de distorsions de concurrence ?

**M. Daniel Laurent.** – Monsieur le ministre, comme tous mes collègues, je suis très inquiet pour le monde agricole. Je voudrais que vous nous entendiez, nous, sénateurs des territoires, parlant au nom des agriculteurs, que nous côtoyons tous les jours.

Vous n'êtes pas sans savoir qu'une partie de certaines régions viticoles ont été récemment sinistrées par la grêle – 20 000 hectares en Aquitaine ou en Champagne, dans le Lubéron et à travers toute la France.

En février dernier, ainsi que la semaine dernière, je vous ai déjà posé une question à ce sujet pour qu'on revoie la fiscalité agricole, qui constitue un sujet urgent. Il conviendrait aussi d'étudier la création d'une réserve de gestion des risques sur tous les territoires, indispensable pour préserver la viticulture.

Par ailleurs, pouvez-vous m'apporter des précisions concernant le « cagnottage » ? Vous avez indiqué que le code rural et la pêche maritime protègent déjà les produits bénéficiant d'une AOC ou d'une IGP contre les pratiques de détournement. Le champ des ordonnances prévues à l'article 9 devrait inclure cette problématique. Quelle assurance pouvez-vous apporter à la profession sur cette question ?

Enfin, je rappelle que l'activité de saliculture constitue bien une activité agricole, mais qu'elle n'est toujours pas reconnue en tant que telle. Vous m'aviez assuré que vous y porteriez une attention toute particulière. J'espère que ce sera le cas prochainement.

**M. Daniel Gremillet.** – Monsieur le ministre, je rejoins les propos de notre rapporteur, qui vous a invité à être prudent : n'oublions pas d'où l'on vient ! Cela fait 61 ans que le traité de Rome a été signé. Il y a 61 ans, la France avait faim. L'Europe des Six avait faim. Les paysans et les territoires français ont nourri le peuple européen et le peuple français.

L'espérance de vie a augmenté de manière extraordinaire. Prenons garde de ne pas faire injure au travail des femmes et des hommes des générations précédentes. J'ai horreur du mot « durable » : le durable existait avant nous ! On ne travaille qu'en fonction du savoir du moment.

Monsieur le ministre, quelle est votre ambition pour les agriculteurs et pour l'agriculture française ? C'est là la véritable question ! Vous prétendez vouloir assurer le revenu des agriculteurs français. Comment allez-vous vous y prendre ?

En tant que ministre, vous défendez les agriculteurs français face aux autres membres de l'Union européenne. Or le Sénat a voté une résolution favorable aux échanges internationaux à condition que chacun soit soumis aux mêmes contraintes. Comment allez-vous faire, avec ce qui est inscrit dans le projet de loi, pour ne pas mentir aux agriculteurs et aux consommateurs français ?

**Mme Angèle Prévile.** – Monsieur le ministre, je voudrais évoquer le gel du vignoble de Cahors l'année dernière, qui a mis en danger les viticulteurs du Lot. Ces phénomènes sont de plus en plus nombreux. Peut-être faudra-t-il envisager de les prendre en compte et changer les modes actuels d'indemnisation des viticulteurs.

Par ailleurs, je salue votre engagement en faveur de 50 % de produits bio et des circuits courts dans la restauration collective. C'est vertueux. Lorsque j'étais élue départementale, le collège de mon secteur y est passé en deux ans. Grâce à un principal de bonne volonté et à des réunions pour que tout le monde se rencontre, on a atteint 40 % en deux ans. Il est donc possible d'y arriver. C'est mieux pour tout le monde. Les enfants mangent mieux, et les producteurs peuvent trouver des débouchés par le biais de la contractualisation. Il n'y a là que du positif.

Enfin, l'article 11 ter vise à interdire dans les cantines les contenants plastiques, qui constituent des perturbateurs endocriniens. C'est une très bonne chose ! Des chercheurs américains ont mis en évidence le fait que les cellules cancéreuses cultivées dans des tubes à essai en plastique se développent plus vite que dans des tubes en verre. Il n'y a rien de plus à ajouter !

Je rappelle que les matières plastiques ont également un impact très important sur les océans. Je rappelle que celles-ci ne sont pas biodégradables, mais se divisent en se cassant. Depuis qu'on les utilise, les morceaux sont devenus si petits qu'on en retrouve partout !

**M. Claude Bérit-Débat.** – Ma question fait écho à ce qu'a dit Michel Raison au sujet de la filière du lait. La fin des quotas laitiers a obligé la profession à s'organiser. C'est pourquoi je suis heureux d'avoir pu accompagner une AOP dans son parcours vers une reconnaissance nationale.

Quelle place ces AOP vont-elles prendre dans la représentation interprofessionnelle ? Est-on assurée qu'elles y seront ? Le prix de départ sera-t-il bien celui du producteur ?

**M. Joël Labbé.** – Monsieur le ministre, je prévois un certain nombre d'amendements sur ce texte qui, je l'espère, sera enrichi par le Sénat, dont c'est le rôle.

Je suis satisfait de la mesure en faveur de 50 % de produits bio, sous signe de qualité et de produits locaux. C'est extrêmement important. Se donner les moyens d'y parvenir, c'est aussi se projeter dans l'avenir. Je déposerai un amendement pour lequel j'aurais besoin de votre soutien, monsieur le ministre, sur la façon d'y arriver.

Un outil extraordinaire a été intégré à la loi d'avenir agricole : il s'agit des projets alimentaires territoriaux. Ils permettent, partout où ils sont mis en place, d'accélérer la relocalisation de l'alimentation. Un amendement que je déposerai visera à rendre obligatoire pour 2022 voire 2023 la couverture du territoire national par des projets alimentaires territoriaux.

S'agissant par ailleurs des apiculteurs, Sandrine Le Feu et moi-même avons été déçus de la réponse que vous avez apportée à ce sujet lors des questions orales au Gouvernement.

Les apiculteurs vont manifester demain aux Invalides. Je serai à leurs côtés avec un certain nombre de collègues. Une véritable réponse est nécessaire s'agissant de la création d'un fonds d'urgence destiné à permettre aux apiculteurs de continuer leur activité.

**M. Jean-Marc Boyer.** – Monsieur le ministre, nous avons à deux reprises discuté au Sénat de la revalorisation des retraites agricoles. Nous avons à chaque fois eu droit à un vote bloqué du Gouvernement, et Mme la ministre de la santé et des affaires sociales refuse toute avancée sur ce dossier alors que nous étions quasiment unanimes. Ce refus a été ressenti comme profondément méprisant.

Quel est votre position personnelle, monsieur le ministre, sur ce dossier important pour de nombreux retraités agricoles et pour la reconnaissance que nous devons avoir envers nos anciens après toute une vie de labeur ?

Par ailleurs, j'ai cru lire que l'avenir de l'enseignement agricole était en péril et pourrait disparaître d'ici 2030 au motif qu'il ne serait pas suffisamment en phase avec les nouvelles orientations des métiers de l'agriculture. J'espère qu'il s'agit de *fake news* !

J'ai fait toute ma carrière dans l'enseignement agricole. Celui-ci a toujours été très innovant, à la pointe des méthodes pédagogiques, très souvent copiées par l'éducation nationale.

Le dernier exemple est celui du contrôle continu pour le baccalauréat : l'éducation nationale a l'impression d'avoir inventé l'eau chaude, alors qu'il existe depuis au moins quinze ans dans l'enseignement agricole.

J'aimerais connaître votre sentiment à ce sujet.

**Mme Annie Guillemot.** – Monsieur le ministre, peut-on continuer à ne rien faire pour les retraites et attendre encore deux ou trois ans ?

Par ailleurs, face au mal-être des animaux, peut-on renoncer à installer des caméras partout ? Ce serait légitime ! C'est, je crois, une attente de toute la population.

Troisièmement, vous avez dit que l'on devait rendre leur dignité aux agriculteurs. Bien évidemment ! Cela étant, ceci aura des conséquences sur les populations qui devront subir la hausse des prix si rien n'est fait pour contraindre les grands distributeurs. On voit ce que cela peut faire quand on enlève 5 euros d'APL aux ménages. Le Gouvernement doit réfléchir aux conséquences de la hausse éventuelle du prix du lait, de la viande bovine et de la volaille, même s'il faut favoriser la hausse des prix de production.

Enfin, en matière de restauration scolaire, beaucoup de maires s'élèvent contre les quotas. Outre le fait que le code des marchés publics ne prévoit pas d'indicateurs géographiques – alors que certaines communes connaissent aujourd'hui de graves difficultés - la structuration des filières est insuffisante. Je crois d'ailleurs que l'AMF vient de vous saisir à ce propos.

Le Conseil d'État vient d'estimer que les normes posaient problème. Allez-vous les conserver ? Sans structuration suffisante, on risque en effet de se tourner vers l'achat de produits importés, au mieux européens. Aujourd'hui, 72 % des produits bio proviennent de l'étranger !

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Avec des normes qui ne sont probablement pas les nôtres !

**Mme Françoise Cartron.** – Monsieur le ministre, même si on a beaucoup pointé le malaise des agriculteurs, je connais dans mon département beaucoup de jeunes agriculteurs totalement innovants qui s'installent et ont envie de s'investir dans cette profession. Ils se trouvent toutefois souvent démunis, en mal d'accompagnement où en difficulté les premières années. Existe-t-il une réflexion pour les accompagner plus spécifiquement, en particulier en matière de formation ?

Par ailleurs, quelle est la place des lycées agricoles, qui sont de véritables plateformes ? Comment peut-on les associer en tant que pôles de ressources, diffuseurs de bonnes pratiques et d'informations ?

**Mme Anne-Marie Bertrand.** – Monsieur le ministre, vous nous avez dit en introduction que vous désiriez une agriculture prospère et compétitive. Nous sommes tous d'accord avec vous sur ce point.

Les producteurs de fruits et de légumes connaissent déjà la contractualisation. Cependant, l'affichage environnemental des denrées alimentaires et l'indication du nombre de traitements par des produits phytosanitaires sur les fruits et légumes, qui figurent à l'article 11, m'inquiètent. C'est techniquement impossible !

Tout dépend des produits – bio ou non – et de la parcelle. Ces mesures ne constituent-elles pas de nouvelles distorsions de concurrence par rapport aux produits importés, qui ne seront pas soumis aux mêmes règles ?

**M. Franck Montaugé.** – Monsieur le ministre, dans mon département, le Gers - mais cela vaut pour d'autres territoires -, un drame absolu est en train de se nouer, un drame économique, social et moral.

C'est un drame économique, parce qu'on va connaître un million d'euros de perte sur 6 millions d'euros d'indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN). C'est un drame social qui va toucher 140 éleveurs et leur famille. C'est enfin un drame moral comme – hélas – l'agriculture française en connaît beaucoup depuis longtemps, car les suicides que nous déplorons nous interrogent tous.

Sur ces territoires, malgré les critères ubuesques des règlements européens, on ne peut faire que de l'élevage. Pour la plupart des 140 éleveurs qui peinent tout au long de l'année, il n'y aura d'autre possibilité que d'arrêter. On empêchera également de jeunes agriculteurs passionnés d'élevage de prendre la suite de leur père.

Que comptez-vous faire par rapport à cette situation dramatique, et notamment dans le cadre futur de la PAC qui se profile à l'horizon, avec la latitude qui est aujourd'hui laissée aux États en la matière ? On a éprouvé des difficultés à discuter avec vous sur ce sujet, monsieur le ministre. Tous les élus, tous les représentants des filières et tous les syndicats se sont mobilisés, mais nous n'avons que très peu progressé, voire pas du tout.

Enfin, le dispositif prévoit que la sortie de la carte des zones défavorisées se traduira pour les éleveurs concernés par 80 % d'indemnisations d'ICHN la première année et 20 % la seconde. Cependant, la référence étant 2013, cette indemnisation ne sera que de 30 % et 10 %. C'est une véritable insulte – je pèse mes mots – pour ces 140 éleveurs et pour les Gersois dans leur ensemble, très attachés à leur agriculture. Que comptez-vous faire à ce sujet ? C'est un exemple paroxystique de la nécessité de soutenir l'agriculture ! Vous avez les moyens d'agir : faites-le ! Merci.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Monsieur le ministre, vous avez la parole.

**M. Stéphane Travert, ministre.** – Merci, madame la présidente.

Certains d'entre vous ont abordé des sujets relevant de la PAC. Nous débattons d'une proposition de résolution européenne tout à l'heure dans l'hémicycle à ce sujet. J'aurai l'occasion de revenir sur la position française et la manière dont nous comptons travailler pour défendre le revenu de nos agriculteurs, car c'est bien ce dont il s'agit à travers le texte que nous vous présentons.

Je pèse mes mots, car je suis pragmatique : je connais bien la situation de l'agriculture, notamment celle de l'élevage et des producteurs de lait, puisque j'ai la chance de vivre au milieu d'eux.

J'ai dit que je souhaite que l'on crée un nouveau pacte social avec les agriculteurs. Ce ne sont pas de vains mots : nous avons en effet besoin d'encourager notre agriculture et d'en parler de manière positive. Jamais vous n'entendrez dans ma bouche une quelconque mise en cause de ce que peuvent faire les agriculteurs. Nous avons besoin de leur accorder cette reconnaissance et de les accompagner dans la transformation de l'agriculture que nous vivons.

Nous sommes dans une période de transition. La société civile prend à bras-le-corps un certain nombre de sujets. Lorsqu'on parle d'alimentation saine et durable, cela ne signifie pas que nous n'avons pas eu jusqu'à présent une alimentation saine, mais que nous devons améliorer encore la qualité, monter en gamme, car ceci peut permettre aux agriculteurs d'avoir, demain, des niveaux de revenus supérieurs, d'investir et d'innover pour continuer à travailler, d'avoir de la visibilité.

Un certain nombre des points que vous avez abordés entrent dans le cadre de la loi que nous aurons à débattre ensemble. Je suis là pour enrichir le texte avec vous. Je ne me présente pas à vous avec une position totalement fermée – sinon l'exercice ne sert à rien !

Étudions comment nous pouvons, de manière simple et concrète, faire en sorte que l'objectif du texte de loi soit, une fois nos travaux achevés, totalement respecté.

Ce texte, vous l'avez compris, constitue une brique. Nous sommes aujourd'hui en train de construire la maison de l'agriculture française. Cette maison doit reposer sur quatre murs, avec des fondations solides – et elle en dispose.

La fiscalité correspond à un autre pan de mur. Nous ne l'abordons pas dans ce texte. C'est un sujet sur lequel nous travaillons avec Bruno Le Maire. Les propositions issues du groupe de travail formé par le Sénat, l'Assemblée nationale et les professionnels seront étudiées fin juin ou début juillet, pour être ensuite intégrées dans la prochaine loi de finances.

Nous ne parlons pas non plus de foncier dans le texte car il existe une réflexion parlementaire sur le sujet sur laquelle nous continuons à travailler. Nous savons qu'il y a derrière des enjeux éminemment importants, notamment la question de l'accaparement des terres, qui doit permettre aux jeunes d'avoir accès aux terres pour les exploiter, voire à des personnes qui ne sont pas issues du métier de s'installer, par exemple en agriculture biologique, sans avoir à payer le double. Pour porter la surface agricole utile en agriculture biologique de 6,5 % à 15 %, nous avons besoin d'encourager les conversions. Cela nous permettra de structurer l'offre.

Ce projet de loi n'aborde pas non plus le sujet des retraites agricoles, non parce que nous traitons le sujet par le mépris ou que nous nous désintéressons de la question, mais nous avons choisi de prendre ce sujet éminemment important à bras-le-corps.

Jean-Paul Delevoye a ouvert une concertation sur les retraites. Nous avons décidé de faire en sorte que les indépendants puissent demain cotiser au même titre que les personnes relevant du régime général. Or les agriculteurs sont des indépendants. Nous travaillons donc

de façon globale la question de leurs retraites avec celle des indépendants. La retraite des agriculteurs sera bien évidemment traitée dans le cadre du texte sur l'évolution des retraites.

**M. Pierre Cuypers.** – Cela ne peut pas attendre !

**M. Stéphane Travert, ministre.** – J'entends parfaitement ce que vous dites, mais c'est la manière de faire que nous avons choisie. Cela n'empêche pas d'apporter à notre agriculture des solutions dès maintenant. C'est l'objectif du projet de loi. Ce n'est pas une loi qui oriente, mais une loi qui est faite pour agir sur la question des prix et d'une alimentation plus saine et plus durable répondant aux demandes de la société.

Nous ne parlons évidemment pas dans ce texte de tout ce qui est en rapport avec les enjeux liés aux accords commerciaux. Je sais que c'est un sujet important, qui inquiète nos agriculteurs – et j'aurai l'occasion d'y revenir dans le débat tout à l'heure.

Nous ne parlons pas de formation, même si elle est très présente, puisque nous comptons, pour accompagner le changement des pratiques alimentaires et assurer une meilleure alimentation, faire en sorte, dans le titre 2, que l'école soit un des pivots essentiels de cette formation à l'alimentation – manger moins gras, moins salé, moins sucré tout au long de sa vie, avoir des pratiques alimentaires plus saines.

Pour ce faire, nous devons travailler le projet à la racine et faire en sorte que nos agriculteurs ne subissent plus la guerre des prix les plus bas qui nous a entraînés vers une alimentation *low cost*, avec une diminution de la qualité de l'alimentation. Cela ne remet pas en cause la qualité du travail de nos producteurs, mais le fait de rechercher les prix les plus bas conduit à aller chercher les matières premières à l'extérieur de nos frontières. C'est ce qui a créé ce sentiment de « malbouffe » que vous dénoncez, tout comme nous le faisons.

S'agissant des abeilles, les apiculteurs seront reçus demain au ministère. Nous avons totalement conscience de la difficulté qu'ils rencontrent aujourd'hui. Qu'avons-nous fait à ce sujet ? Nous avons fait en sorte de créer un guichet unique, un observatoire de la mortalité des abeilles mellifères. Nous avons fait en sorte que chaque apiculteur qui vient déclarer la disparition d'un de ses essaims puisse bénéficier d'une visite vétérinaire. Nous avons besoin d'en connaître les causes précises. Les pesticides sont certes en cause, mais d'autres explications peuvent en être à l'origine de cette surmortalité. Nous avons besoin de les connaître. Est-ce la qualité de l'air ou autre chose ? Nous avons besoin de connaître l'ensemble des causes pour répondre à la détresse des apiculteurs.

Nous avons travaillé avec l'interprofession et travaillons avec l'institut technique. Pour le sauver, nous avons doté celui-ci de 400 000 euros.

Ce sont des sujets connexes au projet de loi, mais extrêmement importants. Ils figurent dans l'environnement de ce projet de loi, car nous souhaitons que celui-ci puisse apporter des solutions aux points que vous avez soulevés.

Je voudrais à présent répondre de manière plus précise à l'ensemble de vos questions. On a dit que j'ai été bavard durant la discussion du projet de loi à l'Assemblée nationale, mais ces 77 heures de débats n'ont pas constitué du bavardage : il y a aussi eu des réflexions importantes sur le fond. Ceci a été l'occasion d'expliquer ce que nous voulions faire, et je prendrai toujours le temps nécessaire pour répondre à l'ensemble des questions que vous aurez à poser pendant l'examen du projet de loi.

Tout d'abord, l'augmentation du SRP fait partie du dispositif global issu des états généraux de l'alimentation, avec l'inversion de la construction du prix, la cascade, l'encadrement des promotions.

Le relèvement du SRP peut entraîner une baisse des marges des distributeurs, mais il n'y a pas de fatalité à ce que cette marge reste chez le distributeur. Ce sont les engagements que les distributeurs ont pris, à travers les états généraux. Nous sommes là pour veiller qu'ils puissent être tenus.

Nous ne voulons pas augmenter les marges, mais les équilibrer, notamment concernant les produits agricoles. Les marges sur une célèbre pâte à tartiner ou sur les sodas sont aujourd'hui très faibles. On compense cette faiblesse par des volumes de vente très importants. Pendant ce temps, on applique des taux de marge élevés sur les produits agricoles qu'on a achetés à des prix très bas.

À travers l'inversion de la construction du prix et la contractualisation, nous voulons faire en sorte d'avoir une marge lissée sur l'ensemble des produits, de manière que les distributeurs jouent le jeu. Ils seront poussés à le faire du fait des engagements qu'ils ont pris.

**M. Michel Raison, rapporteur.** – S'ils prennent des grosses marges sur les produits agricoles, le seuil de revente à perte ne jouera que sur le Nutella !

**M. Stéphane Travert, ministre.** – Non, pas forcément. Il est nécessaire d'équilibrer les marges, mais avec des prix d'achat revus de manière que les produits agricoles ne jouent pas le rôle d'une variable d'ajustement pour reconstituer les marges de la grande distribution.

Ces mesures tiennent compte des engagements pris par tous les acteurs durant les états généraux de l'alimentation. De même, nous recourons aux ordonnances du fait de la demande des professionnels.

Le relèvement du seuil de revente à perte ne doit pas être pris isolément. L'ensemble des outils, avec la construction inversée, doit permettre le « ruissellement » du revenu des agriculteurs, pour reprendre le terme que vous avez employé tout à l'heure.

Par ailleurs, le cadre du recours aux ordonnances est connu. Les arbitrages ont été rendus : 10 % pour le SRP et 25 % à 35 % pour les promotions. Néanmoins, l'écriture législative est complexe et technique. Nous souhaitons une expérimentation sur deux ans sur le SRP et l'encadrement des promotions. Les ordonnances nous permettent d'avoir le temps de travailler le contenu avec les parlementaires, mais de prendre également le temps de la négociation et de la concertation, afin de trouver les mesures les plus simples et les plus efficaces.

Quant au contrôle des négociations et de ce qui est fait à l'étranger, le code du commerce s'applique déjà sur les transactions hors de France concernant les ventes sur le territoire national. Une jurisprudence récente l'a confirmé.

Nous avons travaillé avec le groupe UDI, Agir et indépendants à l'Assemblée nationale pour trouver des moyens supplémentaires afin d'éviter la concentration des grandes surfaces et pouvoir agir lorsque cela contrevient à la question du revenu de nos agriculteurs.

Quant aux indicateurs de prix, la responsabilité relève des filières. Nous souhaitons responsabiliser l'ensemble des filières et des interprofessions, qui ont pris des engagements à ce sujet. Nous recevrons les filières dans les jours à venir pour voir avec elles où elles en sont.

Ces indicateurs seront librement choisis par l'ensemble de la filière, de l'amont à l'aval. Les agriculteurs seront dedans, avec les OP ou les AOP. Une discussion aura lieu. Il faudra trouver des voies de compromis.

Les indicateurs peuvent aussi s'établir par bassin. Cela a fort bien été dit tout à l'heure : quand vous produisez du lait, le coût de collecte dans la plaine normande est radicalement différent de celui de la collecte en zone de montagne. On ne peut être sur un modèle national. Il faut être capable de réagir par bassin de production. Nous avons besoin d'amener nos producteurs à se regrouper dans des organisations et de renforcer celles-ci afin de peser sur les négociations avec le premier acheteur, que ce soit un distributeur ou un transformateur. C'est en ce sens que nous souhaitons accompagner nos agriculteurs.

Il ne faut pas se focaliser sur le coût de production. Les indicateurs prennent aussi en compte l'évolution des marchés. Il existe un certain nombre de critères, qui ne sont pas forcément les mêmes d'un territoire à l'autre, d'un bassin de production à l'autre, d'une filière à l'autre.

Nous aurons l'occasion de revenir sur les projets alimentaires territoriaux. Au Salon de l'agriculture, j'ai décerné des prix à des projets alimentaires territoriaux de qualité. On a besoin de structurer l'offre pour répondre à l'objectif de 50 % de produits bio, locaux ou sous signe de qualité dans la restauration collective.

Nous avons aussi un travail à mener sur nos filières nationales. 70 % de la viande bovine servie en restauration collective ne provient pas de France. Il y a là beaucoup à faire en matière d'investissements pour pouvoir fournir ce secteur.

Nous allons bien évidemment travailler sur la formation des acheteurs publics, modifier le cas échéant le code des marchés publics pour faire en sorte de disposer de tous les outils afin que lesdits acheteurs puissent choisir, sur leur territoire, les producteurs capables de fournir les restaurants scolaires ou les restaurants d'entreprises.

Nous avons donc besoin de structurer l'offre avec des produits locaux, à travers l'ensemble des filières, pour répondre à cet objectif.

L'accompagnement financier des projets alimentaires territoriaux par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation représente 1 million d'euros par an. Ce n'est donc pas un problème de financement.

La question du fonds d'indemnisation des victimes de pesticides, madame Bonnefoy, n'est pas une question abordée à la légère. En aucune façon nous ne l'avons traitée avec mépris. Nous n'avons pas voulu rester inactifs en repoussant l'amendement proposé à l'Assemblée nationale. Nous avons voulu améliorer la prise en charge opérée par l'intermédiaire des régimes existants. Nous souhaitons travailler sur le tableau des pathologies touchant les agriculteurs, comme les lymphomes ou les affections liées à l'utilisation de certains produits.

La mise en place de tableaux de maladies professionnelles, de façon à disposer d'une assise scientifique plus solide, est l'objet d'une saisine conjointe de l'INSERM et de l'ANSES au sujet des pesticides. Nous allons, en fonction de l'actualisation des données, faire évoluer le tableau des maladies professionnelles en lien avec les produits phytosanitaires. Ceci facilitera le recours des malades pour obtenir les indemnisations nécessaires.

J'aurai tout loisir de revenir avec vous sur ce sujet, si vous le souhaitez. C'est une question que nous souhaitons traiter à travers cet angle, afin d'avancer plus rapidement et régler ainsi au plus vite un certain nombre d'indemnisations.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Avec votre autorisation, monsieur le ministre, je vous propose de clore cette audition.

Faute de temps, vous n'avez pu apporter de réponses aux questions de tous les sénateurs. Votre cabinet pourra-t-il le faire par écrit ?

**M. Stéphane Travert, ministre.** – Je suis désolé. Nous leur adresserons en effet un courrier.

*La réunion est close à 15 heures 55.*

*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.*

## **Mardi 12 juin**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 14 h 45.*

### **Projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous - Examen du rapport et du texte de la commission**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous examinons aujourd'hui le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, sur lequel plus de 440 amendements ont été déposés. Je laisse la parole à nos deux rapporteurs du texte.

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Je commencerai mon propos en vous livrant directement le fond de ma pensée : ce projet de loi ne changera rien pour l'agriculteur. Pourtant les espérances étaient fortes. Après avoir entendu le discours du président de la République à Rungis, toute la profession agricole s'est montrée unanimement enthousiaste autour de ce que laissait entendre le Gouvernement : assurer une rémunération de l'agriculteur à son coût de revient. Il n'en sera rien demain.

Le premier créateur de la valeur en agriculture, c'est l'agriculteur. Pour parvenir à augmenter son revenu, il doit jouer sur le prix de ventes de ses produits et réduire ses charges d'exploitation. D'autres facteurs sont à prendre en compte dans cet équilibre : les aides de la politique agricole commune (PAC) par exemple, les aléas climatiques, le poids des normes, etc.

Le projet de loi prétend résoudre la question du revenu agricole en n'abordant que la question du prix. C'est illusoire. Comment le faire d'ailleurs alors que ceux qui dictent le prix aujourd'hui sont quatre centrales d'achat regroupées, sans que cela suscite de réaction de la part des autorités de concurrence, alors même qu'est lourdement sanctionné le fait pour des vignerons des Côtes du Rhône de se réunir afin de discuter des pratiques tarifaires ? C'est choquant.

Je m'étonne de la volonté du Gouvernement d'assurer un juste revenu au producteur par des mécanismes qui, très hypothétiquement, parviendront à donner un petit surcroît de revenu au paysan alors que, dans le même temps, il perd une négociation capitale sur le budget de la PAC qui se traduira par une baisse immédiate, directe et certaine de la rémunération des agriculteurs.

Les agriculteurs attendaient une loi agricole, comme on en a connue par le passé. Ils ont eu une loi contractuelle et alimentaire. C'est peut-être la racine de leur déception.

Le volume du projet de loi qui est soumis à notre examen a quintuplé au cours de son examen à l'Assemblée nationale, passant de 17 à 93 articles. Alors que le Titre I relatif à l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire était initialement deux fois plus important en volume que le Titre II sur le volet alimentaire, il est désormais structuré autour de 24 articles contre 63 articles pour le Titre II. De l'usage du *doggy bag* à la reconnaissance de la chocolatine, en passant par les fromages fermiers affinés hors de l'exploitation ou l'abrogation d'une loi de 1957 sur la Clairette de Die, les sujets abordés auront parfois éloigné les débats de l'ambition première de la loi : assurer un revenu décent à nos agriculteurs en organisant un partage équitable de la valeur.

Cette inflation législative a de quoi étonner. Alors même qu'il propose de limiter le droit d'amendement par un contrôle renforcé des irrecevabilités constitutionnelles dans son projet de révision constitutionnelle, le Gouvernement n'utilise pas des instruments qui sont d'ores et déjà à sa disposition, pas plus qu'il n'incite sa majorité à le faire, pour améliorer la qualité, l'intelligibilité et la normativité de la loi. Le décalage entre la posture et la pratique apparaît de ce point de vue saisissant !

Ces questions procédurales ne porteraient pas à conséquence si elles n'avaient rien changé au contenu d'un texte pourtant très attendu par la profession agricole. Or, faute d'avoir été recentrés sur leur objet premier, les débats à l'Assemblée nationale ont laissé l'amère impression aux agriculteurs qu'ils étaient les grands oubliés de « leur » projet. C'est pourquoi notre commission doit s'attacher à revenir à l'essentiel.

Nous avons entendu 154 personnes pendant plus de cinquante heures d'auditions. Nous retirons de tous ces discours une leçon : les agriculteurs ne sont pas dupes mais attendent que les choses changent. Tout en étant conscients des limites d'un texte fort peu systémique, nous avons travaillé, avec la rapporteure Anne-Catherine Loisier, à consolider les éléments de réponse apportés par le Gouvernement aux difficultés du monde agricole en gardant une seule ligne directrice : plus de revenus, moins de charges, et une politique de l'alimentation pragmatique.

Le projet de loi est divisé en trois titres principaux. Le premier concerne la redéfinition des relations contractuelles entre, d'un côté, l'agriculteur et son transformateur, et, à l'autre bout de la chaîne, entre le transformateur et le distributeur. Le second contient des mesures en faveur d'une alimentaire saine, durable, de qualité et accessible à tous. Le dernier,

ajouté lors des débats à l'Assemblée nationale mais fort peu fourni, traite de la question de la simplification dans le domaine agricole.

La philosophie du Titre 1<sup>er</sup> est d'inciter à la structuration de l'amont de la chaîne au sein d'organisations de producteurs ou d'associations d'organisations de producteurs pour peser davantage dans les négociations commerciales. Ce projet s'inscrit dans un mouvement d'ensemble initié au niveau européen avec le règlement Omnibus, fin 2017. À cet égard, nous devons être vigilants. Si le droit agricole peut déroger au droit de la concurrence au sein des organisations de producteurs, les interprofessions y demeurent soumises avec quelques aménagements. Toute tentative qui consisterait à donner aux interprofessions les pouvoirs laissés aux organisations de producteurs (OP) serait contraire au droit européen, et donc invalide. Pour faciliter les regroupements des producteurs, et assurer une meilleure visibilité à l'agriculteur, le contrat est un outil pertinent. Depuis la loi de modernisation de l'agriculture de 2010, c'est une voie privilégiée par le législateur, ce dont témoignent les récents ajustements proposés avec la loi Sapin II en 2016. Ce projet de loi s'inscrit dans ce mouvement d'ensemble en distinguant trois phases : le contrat entre l'agriculteur et son premier acheteur, relevant du code rural et de la pêche maritime, le contrat entre le transformateur et le distributeur et, enfin, les pratiques du distributeur envers le consommateur, qui relèvent du code de commerce.

L'article 1<sup>er</sup> réécrit l'ensemble du dispositif contractuel en vigueur entre l'agriculteur et son premier acheteur. Il opère cinq modifications principales. Premièrement, tous les contrats écrits portant sur la vente de produits agricoles seront soumis aux prescriptions minimales définies à l'article L. 631-24 du code rural et de la pêche maritime. Aujourd'hui seuls les contrats écrits conclus dans les secteurs à contractualisation obligatoire y sont soumis. Cela peut avoir des conséquences sur certaines filières ayant recours à des contrats particuliers. La capacité à rendre obligatoire la contractualisation n'est pas modifiée : il faudra toujours un accord interprofessionnel étendu ou, à défaut, un décret en Conseil d'État.

Deuxièmement, le producteur sera obligatoirement à l'initiative du contrat dans les secteurs où la contractualisation écrite a été rendue obligatoire. Il pourra, comme aujourd'hui, exiger une proposition écrite de l'acheteur dans les secteurs où la contractualisation n'a pas été rendue obligatoire. Je rappelle à cet égard que le fait que le contrat soit proposé par le producteur ne change potentiellement rien puisque la proposition ne fait qu'ouvrir une négociation.

Troisièmement, pour les producteurs ayant confié un mandat de commercialisation à une OP, la conclusion d'un contrat individuel est obligatoirement précédée et subordonnée au respect des stipulations d'un accord-cadre écrit entre l'OP et l'acheteur.

Quatrièmement, alors qu'elle faisait référence à des indices publics, la formule déterminant le prix devra prendre en compte des indicateurs : les prix de marché et leur évolution, la qualité des produits, et un ou des indicateurs de coûts de production.

Enfin, par un effet de construction du prix en cascade, les contrats signés avec l'aval devront également prendre en compte ces indicateurs utilisés dans le premier contrat.

Notre première préoccupation doit être de sécuriser le revenu du producteur. À cet égard, ce projet de loi ne doit pas aboutir à les rendre plus vulnérables encore au rapport de

force déjà en place avec les industriels ou les distributeurs. L'Assemblée nationale a déjà considérablement renforcé la protection des producteurs en modifiant les modalités d'élaboration des indicateurs. Dans le texte initial, les parties pouvaient elles-mêmes créer leur propre indicateur, ce qui exposait les producteurs au fait de se voir imposer des indicateurs construits par la partie la plus forte. Désormais, les interprofessions diffuseront les indicateurs. À défaut, grâce à des amendements des députés, adoptés contre l'avis du Gouvernement, l'Observatoire de la formation des prix et des marges ou FranceAgriMer proposeront des indicateurs. Ils pourront également valider des indicateurs proposés, par exemple, par les parties ou par le médiateur. Les indicateurs utilisés dans les contrats seront donc fiables, neutres, incontestables. Cette rédaction issue de l'Assemblée nationale doit être préservée. Elle gagnerait à être précisée pour mentionner que les parties choisissent parmi les indicateurs diffusés par les interprofessions ou, après validation, par l'Observatoire de la formation des prix et des marges, ceux qui sont les plus adaptés au contrat. Toutefois, le fait d'avoir un indicateur de coût de revient porté à la connaissance du distributeur a un effet collatéral : il expose l'ensemble des producteurs à un SMIC agricole. Les bons élèves, ceux qui parviennent à mieux rémunérer leur producteur, seront rattrapés par la patrouille.

Enfin, certaines mesures de l'article 1<sup>er</sup> ajoutent de la complexité inutile pour les producteurs comme pour les industriels.

Je vous proposerai ainsi deux amendements sur cet article 1<sup>er</sup>. Le premier supprime l'obligation imposée aux producteurs de confier leur mandat de facturation à leurs organisations de producteurs. Le second fait disparaître la tenue d'un bilan du contrat trois mois avant son expiration, ce qui reviendrait à donner l'impression, dans certaines filières, d'être en négociation perpétuelle, exactement comme dans les relations commerciales entre un industriel et un distributeur.

Ce nouveau cadre nécessite une adaptation des sanctions applicables en cas de manquement aux nouvelles obligations. L'article 2 y procède, notamment en élargissant les sanctions aux producteurs. Je rappelle toutefois qu'aujourd'hui aucune sanction n'a été prise faute de moyens pour les constater. À cet égard, permettre aux agents de FranceAgriMer de constater ces manquements constitue une augmentation bienvenue des moyens de contrôle assurant une bonne applicabilité de la loi.

Un autre volet du projet de loi concerne les relations contractuelles entre le transformateur et le distributeur. L'article 10 habilite le Gouvernement à intervenir par ordonnance pour opérer divers aménagements dans les dispositions du code de commerce relatives à la transparence et aux pratiques restrictives de concurrence, afin de les simplifier et de les préciser. Il faut soutenir ces modifications. J'ai néanmoins estimé qu'il fallait améliorer certains éléments, notamment en ce qui concerne les refus des conditions générales de ventes ainsi que le régime des avenants. Je vous proposerai des amendements en ce sens. En outre, je vous présenterai un amendement qui a pour objet de mieux prendre en considération les délocalisations des négociations à l'étranger, en réaffirmant l'application du droit français face à ce qui constitue parfois des tentatives de contournement.

Il est nécessaire de pouvoir adapter ces contrats en cas de changement des circonstances économiques et de pouvoir régler rapidement des litiges portant sur leur exécution. Le projet de loi est d'ailleurs bien timide sur ces deux points. L'article 6 essaie d'améliorer l'efficacité de la clause de renégociation des prix. Cette clause est applicable sur certains produits susceptibles de connaître une fluctuation importante des matières premières. Le projet de loi, ce qu'il faut saluer, élargit le champ de la clause en retenant dans ces

fluctuations les coûts de l'énergie. Mais il ne règle pas le problème principal : ces clauses de renégociation ne sont pas des clauses de révision de prix et, dans la plupart des cas, elles n'aboutissent pas, le distributeur voulant renégocier tout le contrat et non seulement les prix.

Je vous proposerai un amendement pour que dans certains cas très précis une clause de révision des prix automatique soit instaurée. Dans certains cas, cela est nécessaire. Je pense par exemple aux produits composés à plus de 50% d'une matière première agricole dont les cours sont déterminés par un indice public, par exemple les pâtes ou la charcuterie. Quand le cours de la matière première augmente, les industriels ne parviennent pas à répercuter la hausse de leurs coûts de production sur les distributeurs qui, dans leur négociation annuelle, n'en tiennent le plus souvent pas compte. Il en résulte une contraction des marges, donc des investissements, d'industries françaises pourtant importantes pour nos territoires qui, depuis des années, ferment leurs portes. Mon amendement met en place un principe simple. Pour ces produits particulièrement sensibles, si cette matière première connaît une augmentation forte en cours d'exécution du contrat, le prix des contrats sera automatiquement révisé à la hausse. Toutefois, une fois que cette clause aura été enclenchée, si le prix des matières premières vient à baisser, ce que nous connaissons de plus en plus avec la volatilité accrue des marchés, alors les prix seront révisés à la baisse.

Le projet de loi n'aborde la médiation que timidement. Pourtant, en cas de litiges contractuels, la médiation joue un rôle capital. Le taux de réussite des médiations menées par le médiateur des relations commerciales agricoles est supérieur à 75%. C'est un outil qu'il faut sauvegarder en préservant l'indépendance et la neutralité du médiateur et en systématisant le recours à la médiation. Je proposerai un amendement en ce sens.

En cas d'échec de la médiation, les parties sont le plus souvent démunies. Face à l'engorgement des tribunaux, elles ne saisissent pas le juge qui, de toute manière, rendrait ses conclusions dans un calendrier peu compatible avec le temps des affaires. Je vous proposerai un amendement instaurant une procédure spécifique permettant aux parties, en cas d'échec de la médiation, de saisir directement le juge qui devra trancher rapidement le litige, en s'appuyant sur les conclusions du médiateur.

En bout de chaîne, le projet de loi réforme enfin les pratiques du distributeur avec le consommateur. Dans la démarche de reconstruction du prix du produit afin qu'il rémunère plus justement le producteur, les états généraux de l'alimentation ont abouti à une double mesure : d'une part, un relèvement du seuil de revente à perte ; d'autre part, un encadrement en valeur comme en volume des promotions. Ces mesures vont dans le bon sens... si tous les acteurs jouent effectivement le jeu ! Il y a malgré tout un vrai questionnement sur leur effet sur les prix, des estimations plus ou moins contradictoires circulant. Certains distributeurs ont même commencé à faire de la publicité à ce sujet...C'est pourquoi ne prévoir qu'une application limitée à deux ans est raisonnable, afin de faire le point avant de les prolonger.

Puisque ces mesures sont circonscrites dans leur objet et que leur contenu est connu, il n'y a aucune raison qu'elles soient incorporées dans notre législation par voie d'ordonnance. Je vous proposerai donc un amendement de réécriture globale permettant une application directe de ces dispositions, qui en plus, prend en considération la situation des denrées alimentaires dont le caractère périssable ou saisonnier est particulièrement marqué, et exige une évaluation du dispositif avant l'échéance de deux ans.

Enfin, le projet de loi habilite le Gouvernement à prendre des ordonnances pour réformer le modèle coopératif. Le projet devrait *a minima* modifier les conditions de départ

des associés-coopérateurs, revoir les conditions de détermination de la rémunération des associés-coopérateurs et renforcer l'information de ces derniers dans la redistribution des gains. Ces orientations peuvent conduire à remettre structurellement en cause le modèle coopératif. Mais l'ordonnance ne s'arrête potentiellement pas là. À ce stade, le Gouvernement n'a pas précisément expliqué ce qu'il comptait faire avec cette ordonnance. Sa volonté oscille entre des modifications très circonscrites et ponctuelles et une refonte totale du « pacte coopératif ». Compte tenu de ces éléments, la demande d'habilitation à prendre par ordonnance des mesures du domaine de la loi reviendrait à signer un chèque en blanc au Gouvernement. En l'absence d'éléments complémentaires, je vous proposerai un amendement supprimant l'essentiel de cette habilitation, certains éléments méritant toutefois d'être conservés, notamment la réforme du Haut Conseil de la coopération agricole ou du médiateur de la coopération agricole.

Voici les grandes orientations que je propose à la commission concernant le Titre premier. L'enjeu est de s'assurer que ce projet de loi, qui à certains égards va dans le bon sens, ne fasse pas « pire que mieux ».

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Il me revient de présenter la seconde partie relative à la politique alimentaire. Il faut bien admettre qu'elle a souvent éclipsé, dans les débats, l'objet premier d'une loi censée permettre à nos agriculteurs de vivre décemment de leur travail. Il est aussi difficile d'en résumer le contenu, tant les sujets abordés sont hétéroclites. Pour autant, j'ai cherché, en parfaite convergence de vues avec Michel Raison, à corriger cette forme de schizophrénie d'un texte qui ambitionnerait, dans sa première partie, d'augmenter les recettes tout en créant, dans sa seconde partie, des contraintes et des charges nouvelles, reprenant ainsi d'une main ce qu'il prétend donner de l'autre.

Il ne s'agit pas de nier l'importance de promouvoir une alimentation saine, durable et de qualité, mais de rappeler que ces questions ne sauraient être séparées de celle du revenu paysan, sans quoi cette alimentation ne serait tout simplement pas « durable ». De même, et parce que les agriculteurs ont été nombreux à le ressentir ainsi, il n'est pas non plus question de dire que notre alimentation n'était pas saine avant cette loi, sans quoi l'évolution de l'espérance de vie ne serait pas ce qu'elle est, ni que les éleveurs ne veillaient pas déjà au bien-être de leurs bêtes.

Les propositions que je vous présenterai entendent, selon les cas, simplifier, assouplir, alléger les contraintes, autant pour les agriculteurs que pour nos territoires, de métropole ou d'outre-mer, et pour les entreprises, de l'agroalimentaire ou au-delà, mais aussi protéger un certain nombre de productions françaises.

Deux chiffres d'abord pour mesurer l'inflation de ce titre à l'Assemblée : hors Titre Ier, nous sommes passés de 7 articles dans le texte initial à 68, d'importance et d'intérêt très inégaux. Je n'aborderai pas la partie consacrée au gaspillage alimentaire ainsi qu'un certain nombre d'articles, dont ceux portant sur les contenants plastiques, les bouteilles d'eau, le dioxyde de titane ou les *doggy bags*, qui ont été délégués au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Plusieurs articles traitent de la restauration collective. L'article 11 pose l'obligation de parvenir, d'ici à 2022 et seulement pour la restauration publique, à 50 % de produits de qualité, durables ou locaux, dont 20 % de produits bio. Je précise, s'agissant des produits locaux, que le droit de la commande publique est ainsi fait qu'ils ne peuvent être

visés en tant que tels, par des critères explicites de circuit court ou de proximité, et que l'on doit user d'un tas d'artifices pour acheter local sans le dire et ne pas s'exposer à d'éventuels recours : il existe déjà, pour ce faire, de nombreux instruments, parmi lesquels on trouve le concept d'« externalités environnementales liées au cycle de vie du produit », repris dans la loi, qui permet de tenir compte, en particulier, des impacts liés à la distance. Il importera que le décret, qui doit préciser la notion, soit suffisamment clair et que le ministère accompagne les acheteurs publics dans la démarche. Je vous proposerai d'inclure dans la liste des produits éligibles aux 50 % tous les signes de qualité et mentions valorisantes, et non seulement ceux que retiendrait le décret, de même que les produits bénéficiant du label des régions ultrapériphériques, dont nos territoires d'outre-mer.

L'Assemblée nationale a ajouté un certain nombre de prescriptions et d'obligations que je vous proposerai, là aussi, d'assouplir ou, dans un cas seulement, d'étendre, et encore une fois en donnant plus de liberté aux gestionnaires : il s'agirait d'élargir l'information et la consultation régulière des usagers aux établissements de santé, sociaux et médico-sociaux et pénitentiaires, étonnamment oubliés à l'Assemblée, et de viser aussi les produits acquis dans le cadre de projets alimentaires territoriaux (PAT) ; les modalités de cette information seraient en revanche assouplies, les gestionnaires étant juges des moyens à mettre en œuvre.

Je vous proposerai aussi de supprimer l'obligation d'information pour la restauration collective privée, qui reviendrait à demander aux entreprises de justifier de la façon dont elles respectent une obligation qui ne leur est pas, en droit, applicable. Je vous proposerai encore de relever de 200 à 300 repas par jour le seuil au-delà duquel un plan de diversification des protéines est exigé, pour ne pas faire peser une contrainte disproportionnée sur les petites structures, et d'adapter les seuils à l'outre-mer pour tenir compte des spécificités de ces territoires.

Enfin, parce qu'il est essentiel de structurer nos filières pour répondre à cette demande nouvelle par des produits locaux, et non par des importations, je vous suggérerai de créer une réunion régulière, au niveau régional et sans structure nouvelle, de tous les acteurs concernés par cette question de l'approvisionnement de la restauration collective. Nos auditions, ainsi que les éléments dont je dispose, m'ont toutefois rassuré sur la capacité de nos productions françaises à répondre présentes.

Le texte comporte désormais des mesures très disparates touchant à l'alimentation. Plusieurs de ces dispositions méritent d'être confortées pour mieux protéger et promouvoir les productions françaises. À ce titre, je vous proposerai d'étendre l'obligation d'information sur l'origine des vins à tous les établissements mettant à la vente du vin, y compris les débits de boissons à consommer sur place ou à emporter, et de viser tous les supports de vente ; de maintenir l'obligation d'une déclaration de récolte des raisins qui garantit la traçabilité des vins – nous serons nombreux à défendre cet amendement – et de prévoir que les pays d'origine du miel devront figurer sur l'étiquette par ordre décroissant d'importance. De même, il me paraît souhaitable de renforcer l'encadrement de l'utilisation du terme « équitable » ainsi que des dénominations associées à des productions animales pour la promotion de produits végétaux. Je vous proposerai également un amendement tendant à reprendre les conclusions des travaux de notre commission sur les procédures d'autocontrôle par les exploitants de leur environnement de production.

D'autres mesures ajoutées par l'Assemblée nationale n'appellent pas de modification : je citerai la précision apportée sur l'étiquetage des fromages fermiers affinés en

dehors de la ferme, qui viendra sécuriser une pratique ancienne, l'encadrement des activités de conditionnement du vin pour mieux les contrôler, ou l'abrogation de la loi de 1957 sur la « Clairette de Die », qui est demandée par les producteurs.

Certaines dispositions m'apparaissent inopportunes ou tout simplement inutiles. Dans la première catégorie figure sans conteste l'obligation, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, d'un affichage environnemental des produits alimentaires, dont l'étiquetage devrait préciser s'ils sont issus d'animaux « nourris aux OGM », le mode d'élevage des animaux ou l'origine géographique pour les produits d'origine animale, ainsi que le nombre de traitements phytosanitaires pour les fruits et légumes frais. Un tel affichage pénaliserait les entreprises françaises et fragiliserait les expérimentations en cours ou à venir sur l'origine des produits ou le mode d'élevage des animaux ; certaines de ses modalités seraient par ailleurs contre-productives, par exemple pour l'agriculture bio, qui recourt à un nombre plus important de traitements dans l'année, mais à doses moindres, et le contrôle de ces dispositions serait tout simplement impraticable.

Dans la catégorie des articles inutiles, car sans plus-value réelle ou sans portée normative, je vous proposerai de supprimer l'expérimentation censée permettre aux collectivités de rendre obligatoire l'affichage des menus dans leurs restaurants collectifs, ce qu'elles peuvent dès à présent faire sans que la loi doive les y autoriser ; le renforcement de l'information sur les denrées alimentaires vendues en ligne ou de l'étiquetage du pays d'origine sur les bouteilles de vin, qui sont satisfaits par le droit actuel ; la présence de parlementaires au sein du Conseil national de l'alimentation, dès lors qu'il existe d'autres moyens plus pertinents pour nous informer de ses travaux ; la mention de la démarche agro-écologique dans la certification environnementale, qui n'apporte rien ; le rapport sur la définition de la déforestation importée, qui fait déjà l'objet d'une stratégie nationale en cours de finalisation ; l'ajout de mesures déjà présentes dans le rapport sur la responsabilité sociétale des entreprises et la présence d'associations environnementales au sein des comités nationaux de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), la défense des enjeux environnementaux pouvant déjà être assurée, entre autres, par les personnalités qualifiées qui y siègent.

J'en arrive aux dispositions relatives au bien-être animal. Bien que cette partie ait fait beaucoup parler à l'Assemblée nationale comme dans les médias, les apports des députés ont été, par comparaison avec la partie dédiée à l'alimentation, relativement limités en nombre, bien que parfois substantiels sur le fond.

Je rappelle que le texte initial ne comportait qu'un article en la matière, qui prévoyait d'étendre le délit de mauvais traitement à l'abattage et au transport d'animaux vivants, d'en doubler les sanctions et d'ouvrir le droit pour les associations de protection animale de se porter partie civile pour certaines infractions de maltraitance animale prévues par le code rural, dont les députés ont d'ailleurs utilement précisé la portée. L'Assemblée nationale y a ajouté un rapport visant à évaluer les engagements et les réalisations concrètes des filières en faveur du bien-être animal ; l'interdiction de mise en production de tout bâtiment nouveau ou réaménagé d'élevages de poules en cage ; la généralisation à tous les abattoirs de la désignation d'un responsable de la protection animale et de la protection spécifique des lanceurs d'alerte ainsi que la mention explicite de la sensibilisation au bien-être animal dans les missions de l'enseignement agricole.

Deux expérimentations ont par ailleurs été prévues : l'une pour tester l'installation de la vidéosurveillance dans les abattoirs sur la base du volontariat, notion qui comprend

l'avis conforme des représentants du personnel, l'autre pour juger des difficultés éventuelles d'application de la réglementation européenne liée à la mise en place d'abattoirs mobiles. Il me semble que, sur cette partie au moins, l'équilibre auquel est parvenue l'Assemblée nationale, qui a pris appui sur les engagements des filières et a cherché à responsabiliser celles-ci, ne doit pas être remis en cause. Les modalités retenues pour expérimenter la vidéosurveillance ou tester des abattoirs mobiles me paraissent aussi globalement satisfaisantes. Par conséquent, je vous proposerai simplement de limiter l'interdiction sur les bâtiments d'élevage de poules en cage aux seuls bâtiments nouveaux, ce qui permettra, le cas échéant, certains réaménagements, notamment lorsqu'ils sont bénéfiques aux animaux.

À l'inverse, la partie concernant les produits phytopharmaceutiques me paraît totalement déséquilibrée. Sans anticiper sur les débats que nous aurons sur certains sujets polémiques, le projet de loi alourdit considérablement les charges pour les agriculteurs en interdisant les remises, rabais et ristournes sur la vente de produits phytopharmaceutiques et en séparant toute activité de vente et de conseil portant sur ces produits à l'exception du conseil sur l'utilisation des produits. En prévoyant une séparation capitalistique, le projet déstabilise de surcroît l'équilibre économique du négoce et des coopératives.

Je m'étonne que le Gouvernement demande aux parlementaires de voter des mesures sur lesquelles il ne dispose que de peu d'informations. L'étude d'impact relative à l'interdiction des remises, rabais et ristournes figurant à l'article 14 se résume à une page de considérations peu étayées ou chiffrées. De même, la demande d'habilitation à légiférer pour séparer les activités de vente et de conseil est très large et le projet du Gouvernement n'est pas défini. Sur deux sujets, je vous proposerai plusieurs amendements.

Le premier tend à supprimer l'interdiction des remises, rabais et ristournes sur les produits phytopharmaceutiques, compte tenu de l'absence d'éléments pour mesurer les effets d'une mesure aussi structurelle. Les autres visent à cibler la séparation du conseil et de la vente sur le conseil stratégique et personnalisé qui sera pluriannuel, afin de déterminer un réel plan adapté à l'optimisation de l'usage des produits phytopharmaceutiques. La séparation capitalistique des structures ne sera pas requise. L'objectif de réduction des usages passe aussi par l'accompagnement à l'émergence de solutions alternatives, sans toutefois réduire la pertinence de l'évaluation scientifique de ces substances dans un objectif de maintien de la sécurité sanitaire des utilisateurs et des consommateurs. Je proposerai plusieurs amendements en ce sens.

Enfin, les nouvelles technologies sont un outil à mobiliser pour permettre une meilleure utilisation des produits phytopharmaceutiques, tout en assurant une plus grande sécurité aux utilisateurs. À cet égard, le projet de loi fait un premier pas vers le recours aux drones, en permettant de manière expérimentale l'épandage aérien de produits utilisables uniquement dans l'agriculture biologique sur les terrains dangereux. Je vous proposerai d'élargir cette expérimentation à tous les produits de protection des végétaux.

Le texte comprend, enfin, un Titre II *bis* dit de « simplification », qui a été ajouté en commission avant même d'en connaître le contenu, ce qui est inédit sur le plan légistique, et qui ne comporte finalement que trois mesures : deux dédiées à l'énergie et une autre relative aux sous-produits animaux, laquelle a été déléguée au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Pour s'en tenir à l'énergie, la production d'énergies renouvelables peut effectivement constituer un complément de revenus intéressant pour les agriculteurs qui

disposent, en particulier, de grandes surfaces de toitures, utiles pour le photovoltaïque, ainsi que des matières organiques et de la connaissance des processus biologiques mobilisables pour faire de la méthanisation, dont le digestat est par ailleurs un très bon fertilisant.

Le premier article « énergie » instaure un tarif préférentiel de rachat de l'électricité renouvelable pour les projets collectifs sur sites agricoles. Il soulève à vrai dire plusieurs questions, mais je vous proposerai de ne pas y toucher, même s'il est à craindre qu'il ne soit pas applicable en l'état. Le second article était, lui, très attendu, car il met en œuvre l'une des recommandations du groupe de travail sur la méthanisation, en créant un « droit à l'injection » du biogaz pour les installations de production situées à proximité d'un réseau. Notre collègue Daniel Gremillet, qui a participé au groupe de travail, nous proposera plusieurs mesures pour le renforcer, auxquelles je suis favorable. Je vous proposerai enfin de traduire dans la loi une autre recommandation du groupe de travail, à savoir la sortie du statut de déchet du digestat, qui devrait aussi concourir au développement des méthaniseurs et simplifier la vie des agriculteurs.

**M. Laurent Duplomb.** – Rabais, remise, ristourne seraient-ils des mots à proscrire de notre vocabulaire ? À en croire le projet de loi Égalim, ce serait le cas ! À cet égard, je formulerai quelques remarques. Tout d'abord, c'est un véritable message de mépris vis-à-vis de nos agriculteurs. Comment expliquer cette décision sans mettre en cause l'intégrité intellectuelle de toute une profession, qui ne se résout pas à utiliser ces produits uniquement pour faire plaisir aux soi-disant lobbies Monsanto ou Bayer ? C'est aussi méconnaître totalement les efforts réalisés par toute une profession pour utiliser les meilleures techniques afin de limiter au maximum leur utilisation. C'est enfin une réelle injustice. Comment expliquer que seuls les agriculteurs seraient punis, alors que, partout ailleurs, les rabais, remises et ristournes font partie intégrante des négociations commerciales, qui sont les éléments clés d'une diminution des charges, que toute entreprise bien gérée se doit de faire ? Comment pourrions-nous maintenir cette mesure, alors que, dans le même temps, on nous parle des ristournes accordées pendant la campagne du candidat Macron ? Interdire 1 % de remise aux paysans, alors que notre président a bénéficié de remises pouvant atteindre 60 ou 70 %, c'est tout simplement indécent. En conclusion, je citerai la fable de La Fontaine intitulée *Le Lion et le moucheron* :

Quelle chose par là nous peut être enseignée ?

J'en vois deux, dont l'une est qu'entre nos ennemis

Les plus à craindre sont souvent les plus petits ;

L'autre, qu'aux grands périls tel a pu se soustraire,

Qui périt pour la moindre affaire.

**M. Henri Cabanel.** – Même si mon groupe n'est pas tout à fait en phase avec les propositions qui nous sont faites, la méthode suivie pour l'examen de ce projet de loi nous convient. Les états généraux de l'alimentation ont eu la vertu de réunir tous les acteurs autour de la table pour que chacun comprenne les difficultés des autres. Le but était de concourir à l'amélioration des revenus des agriculteurs. Je rejoins Michel Raison, il faut une volonté non pas idéologique, mais pragmatique. Certains sujets ne seront pas assez traités sur le fond. Je crains que cette loi ne soit pas de nature à augmenter les revenus des agriculteurs. Qui a mis à genoux les agriculteurs, si ce n'est la grande distribution ? Je ne pense pas que cette loi évitera

la guerre des prix ; je crains même que la grande distribution ne se détourne des produits français au profit de produits de moindre qualité mais à des prix plus bas. En effet, on importe près de 50 % de nos légumes, le coût de la main-d'œuvre des saisonniers étant relativement plus élevé que dans d'autres pays.

Une note positive : cette loi responsabilise les organisations professionnelles dans l'établissement des indicateurs de prix ; je souligne cette nouveauté, même si les effets attendus seront peut-être minimisés. Ayons une volonté pragmatique et ne nous isolons pas : le marché est mondialisé. Nos agriculteurs n'ont pas peur d'être compétitifs, mais encore faut-il qu'ils soient soumis aux mêmes règles.

**M. Joël Labbé.** – J'ai déposé un certain nombre d'amendements fondamentalement écologistes : ils ne sont pas dogmatiques, mais ils sont notre contribution pour faire évoluer le texte dans le bon sens. Les agriculteurs, les éleveurs ou les paysans sont des travailleurs de la terre et méritent véritablement – le consensus est total sur ce point – de percevoir une juste rémunération, à la hauteur de leurs responsabilités et de la qualité de leurs produits. La question de la relocalisation de l'alimentation est essentielle dans l'intérêt des producteurs, des consommateurs et de l'environnement. Un de mes amendements prévoit la généralisation des projets alimentaires territoriaux ; j'espère qu'une majorité se dégagera pour l'adopter à la suite de nos discussions.

Il devrait y avoir consensus sur le fait que les produits alimentaires importés ne doivent pas présenter de traces de pesticides interdits chez nous. Un autre amendement vise à interdire la production et la commercialisation de produits pesticides interdits en Europe. Il est inqualifiable d'oser produire ces pesticides en France pour les exporter dans les pays tiers. Je serai constructif : je souhaite vivement être un tant soit peu entendu.

**M. Daniel Gremillet.** – Je remercie nos deux rapporteurs pour leur travail ; je partage leurs observations. Ce texte intervient à un moment stratégique du positionnement de la France face aux négociations européennes, dans une Europe en pleine effervescence, après le Brexit. La première partie du texte nous a beaucoup déçus, il n'apporte aucune sécurité sur la formation des prix. Des indicateurs introduits dans la loi Sapin 2, nous passons au prix de revient. Or, dans l'hexagone, pas un seul paysan n'a le même prix de revient ; d'où la multitude de prix de revient. Du reste, il serait utile d'évaluer le prix de revient au regard des contraintes et des charges supplémentaires introduites dans ce texte. Or nous nous trouvons dans une compétition européenne. Ce texte fait montre d'une grande pauvreté. On a laissé rêver les paysans avec le discours de Rungis, qui était du reste en totale opposition avec celui de la Sorbonne : on leur a dit qu'ils allaient être payés en fonction de leur prix de revient. Cela me fait penser au traité de Rome quand on a écrit dans le marbre : paysans, produisez, l'Europe vous protégera pour avoir le même revenu que les autres !

**Mme Élisabeth Lamure.** – Je salue l'excellent travail de nos deux rapporteurs et leur bon sens. Anne-Catherine Loisier a proposé des mesures de simplification. Ne pourrait-on pas aller plus loin, en supprimant un certain nombre d'obligations et de normes qui pèsent sur les exploitations, voire de surtranspositions de directives européennes ? Dans le Titre II *bis* ajouté par l'Assemblée nationale, on ne trouve pas grand-chose. M. le ministre que j'ai interrogé sur ce sujet la semaine dernière ne m'a pas répondu. Peut-être que les rapporteurs pourront le faire...

**M. Roland Courteau.** – Par le passé, plusieurs lois agricoles ont été adoptées ; nous ne partons donc pas de rien. La précédente majorité a instauré la transition agro-

écologique, récemment saluée par l'Organisation des Nations-unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). La PAC a été réorientée et nombre d'initiatives ont été prises pour lutter contre le gaspillage alimentaire. Je regrette quelque peu le décalage entre le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale et les aspirations exprimées lors des états généraux de l'alimentation. Veillons à ce que la montagne n'accouche pas d'une souris ! Il y a encore beaucoup à faire, notamment en ce qui concerne la transition vers un modèle plus environnemental, la question de la maltraitance des animaux, la nécessité de rendre justice aux victimes de la phytopharmacie et le devenir de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, portant création d'un fonds d'indemnisation des victimes des produits phytopharmaceutiques.

L'article 11 *nonies* A prévoit que l'étiquette d'une bouteille de vin devra comporter en évidence la mention du pays d'origine. Je me félicite de cet amendement introduit par l'Assemblée nationale qui évitera d'induire en erreur les consommateurs. Mes chers collègues, j'ai vu sur des bouteilles de vin espagnol la photo de la Cité de Carcassonne. N'y a-t-il pas là volonté de tromperie ? Faut-il laisser les choses en l'état ou légiférer ? J'aimerais connaître la position du rapporteur sur ce point. Nous nous battons pour le maintien de cet amendement.

**M. Franck Menonville.** – Je tiens à féliciter les rapporteurs de leur travail. J'exprimerai une note plutôt positive sur le Titre I<sup>er</sup>. Les états généraux de l'alimentation ont permis de mettre autour de la table l'ensemble des acteurs de l'agriculture, de l'alimentation et de la distribution. Le *statu quo* n'est vraiment plus possible depuis de nombreuses années. Les rapports économiques sont complètement déséquilibrés. La bataille des prix tire les prix alimentaires vers le bas, notamment les prix de rémunération d'un certain nombre de produits agricoles. L'organisation des producteurs proposée dans ce texte sera sans doute beaucoup plus favorable aux produits locaux.

Nous devons avoir une vision positive : nous devons enrichir et compléter ce texte en nous inspirant des expériences des uns et des autres, en vue de ne pas décevoir les agriculteurs et les producteurs, qui sont, comme vous le savez, mobilisés sur le terrain et attendent des résultats concrets. Nous devons fixer un cadre de négociation et d'accord. C'est aussi et surtout l'intelligence collective qui peut permettre de rééquilibrer la situation.

Concernant le Titre II, soyons là aussi pragmatiques ! Ne gommons pas les valeurs ajoutées du Titre I<sup>er</sup> !

**M. Alain Chatillon.** – Je salue le travail mené par les rapporteurs sur ces dossiers. Il n'en demeure pas moins que l'Union européenne ne défend pas suffisamment ses membres : lorsque l'on connaît la quantité de produits pesticides ou d'organismes génétiquement modifiés, qui arrivent dans nos ports, on ne peut qu'être inquiet pour l'agriculture française. Il nous faut durcir le propos ! Voyez l'exemple très concret de l'huile de palme au sujet de laquelle le ministre de l'agriculture se refuse à ouvrir le moindre dialogue... Alors que de nombreux groupes se sont intéressés à la valorisation du colza et se trouvent, depuis, en difficulté, cette attitude est incompréhensible ! Notre commission doit s'attacher à proposer des solutions pour améliorer l'accompagnement des agriculteurs.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Sur le Titre II, nous aurons des discussions. Nous avons, sur tous les bancs, entendu des craintes s'agissant du Titre I, sur l'effet duquel il semble nécessaire de se montrer prudent... Nombre d'entre vous ont participé aux travaux portant sur les prix agricoles et aux débats parlementaires de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie

économique, dite Sapin 2. Je crois que les discussions ici vont être extrêmement importantes à écouter, y compris pour la profession agricole. Il ne s'agit pas de nier les travaux réalisés lors des états-généraux de l'alimentation. Mais il me semble que nous avons aussi notre voix à apporter, avec toute l'expérience du Sénat sur cette problématique particulière. .

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Je n'ai guère observé de contradictions entre vos propos et le contenu de notre rapport. Bien entendu, monsieur Chatillon, le projet de loi ne doit pas représenter un solde de tout compte : les combats en matière de concurrence et d'harmonisation en Europe doivent notamment se poursuivre. Monsieur Cabanel, un équilibre doit effectivement être trouvé entre la négociation nationale sur les prix et le volume des importations. Pensez que nous importons 45 % du poulet consommé en France ! Veillons à ne pas trop favoriser les produits étrangers ! Reconnaissez, monsieur Labbé que, depuis dix ans, les acteurs se préoccupent davantage du respect de l'environnement. D'ailleurs, les progrès observés ces trente dernières années sont considérables, même s'ils doivent toujours être confortés. Monsieur Gremillet, je considère que les états généraux de l'alimentation constituent un instrument utile, en ce qu'ils permettent aux acteurs de se réunir pour établir ensemble des solutions. Tous les rêves, néanmoins, ne peuvent devenir réalité... M. Courteau a évoqué avec raison les actions menées par les précédents gouvernements. Des avancées ont effectivement été obtenues, en matière de contractualisation notamment. Depuis la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1996 sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales, dite loi Galland, une quinzaine de textes ont, par ailleurs, tenté de mettre fin aux excès de la grande distribution. Enfin, monsieur Menonville, alors que le chiffre d'affaires de l'alimentation s'établit, en France, à 230 milliards d'euros, il ne représente, pour l'alimentation collective, que 7 milliards d'euros. Dès lors, une augmentation de la fourniture directe de la filière collective auprès des producteurs ne pourra pas conduire à un miracle commercial...

**M. Franck Menonville.** – Je ne l'ai jamais évoqué !

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Je partage en revanche l'analyse d'Élisabeth Lamure : nous devons poursuivre la simplification, source d'économies.

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Nous avons, en arrière-plan du présent projet de loi, une problématique frustrante de sur-transposition du droit européen. Ce dernier prévoit d'ailleurs, monsieur Courteau, que les indications obligatoires figurant sur les bouteilles de vin, y compris celle du pays d'origine, apparaissent dans le même champ visuel, de façon à être visibles simultanément sans besoin de tourner le récipient. Le moment venu, votre amendement recevra en conséquence un avis défavorable.

**M. Franck Menonville.** – Monsieur le rapporteur, je souhaite préciser que je parlais précédemment de filières – le lait, la viande ou le fruit –, non de circuits de proximité. Dans certaines filières, l'organisation des producteurs peut représenter un levier de construction des prix, mais dans d'autres, comme les céréales ou le sucre, les marchés directs sont différents et le Titre I n'aura alors que peu d'effet sur les prix.

#### EXAMEN DES ARTICLES

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Six amendements sont irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution et ne seront en conséquence pas examinés : l'amendement COM-14 relatif à la transparence du marché des contrats, l'amendement COM-19 créant une compétence régionale en matière de politique alimentaire, les amendements COM-59 et

COM-278 donnant aux départements la possibilité de cofinancer les organisations professionnelles des pêches maritimes et des élevages marins, ainsi que les amendements COM-55 et COM-187 relatifs au tarif de rachat préférentiel pour l'électricité renouvelable produite par les installations sur sites agricoles dont l'exploitant agricole détient la majorité des parts sociales.

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

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Mon amendement COM-365 rappelle que, conformément à la législation européenne, le producteur peut exiger de l'acheteur une proposition de contrat écrit dans les secteurs où la contractualisation n'est pas obligatoire.

*L'amendement COM-365 est adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Je demande le retrait ou serai, à défaut défavorable à l'amendement COM-306 qui est déjà satisfait.

*L'amendement COM-306 n'est pas adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L'amendement COM-299 précise que le prix figurant au contrat peut être déterminé ou déterminable selon des critères clairs et accessibles. Je partage l'esprit de cette proposition sur la nécessaire visibilité de la formule de prix. La rédaction de l'amendement apparaît néanmoins redondante avec d'autres dispositions de l'article 1<sup>er</sup>. Je demande en conséquence le retrait de l'amendement, qui pourra utilement être repensé dans la perspective de la séance publique. À défaut, j'y serai défavorable.

**M. Joël Labbé.** – Je retravaillerai donc mon amendement.

*L'amendement COM-299 n'est pas adopté.*

*Les amendements rédactionnels COM-366 et COM-367 sont adoptés.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L'amendement COM-307 précise que la clause obligatoire relative aux délais de préavis en cas de résiliation du contrat doit être raisonnable et que les indemnités peuvent être réduites. Des indemnités réduites, ainsi qu'un délai de préavis plus court en cas de modification du mode de production sont déjà prévus à l'alinéa 14 de l'article 1<sup>er</sup>. En outre, la notion de délai raisonnable est contestable car difficile à interpréter. Mon avis est en conséquence défavorable.

*L'amendement COM-307 n'est pas adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Les amendements COM-206, COM-207 et COM-292 sont en discussion commune. Les amendements COM-206 et COM-292 prévoient la suppression de l'indemnité de résiliation du contrat en cas de conversion à l'agriculture biologique. L'amendement COM-207 prévoit, quant à lui, que, si l'acheteur est informé dans un délai raisonnable, la résiliation n'entraîne aucune indemnité. En cas de changement du mode de production ne pouvant être valorisé par l'acheteur, la sortie du contrat doit certes être facilitée si le changement est dûment avéré. Cette disposition est déjà prévue pour la conversion à l'agriculture biologique comme pour la transition vers d'autres modes de production, d'autant que ces changements justifient des investissements élevés. Il n'a, à mon sens, pas lieu de distinguer un changement de production vers l'agriculture biologique d'un changement vers d'autres modes tournés vers la qualité ou le respect de critères

environnementaux. En outre, l'agriculture biologique demande une longue préparation, notamment pour réorganiser le système de production, rendant nécessaire un dialogue particulier avec les acheteurs, ce qui s'oppose à toute rupture brutale du contrat. L'article 168 du règlement européen relatif à l'organisation commune des marchés dans le secteur agricole (OCM) garantit la libre négociation des éléments du contrat, clauses de résiliation comprises. Dès lors, les indemnités fixes ne sont pas autorisées en droit national. La référence à des indemnités réduites paraît en revanche équilibrée. Je suis en conséquence défavorable à ces trois amendements.

**M. Franck Montaugé.** – Ces amendements sont au contraire importants pour encourager la transition vers l'agriculture biologique sans affecter chèrement les contrats en cours. Par ailleurs, les accords commerciaux doivent prendre en considération le fait que la production biologique est plus coûteuse.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – J'ai cru comprendre que vos propositions étaient d'ores et déjà satisfaites par le texte.

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Le projet de loi prévoit effectivement des indemnités réduites de résiliation de contrat.

**M. Joël Labbé.** – Il existe un souhait profond de conversion vers l'agriculture biologique. Pour y répondre, ces indemnités devraient être nulles !

**M. Pierre Cuypers.** – N'oublions pas que les conversions vers l'agriculture biologique sont déjà accompagnées financièrement...

*Les amendements COM-206, COM-207 et COM-292 ne sont pas adoptés.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L'amendement COM-308 remplace la mention des critères et modalités de détermination du prix par une référence au prix déterminable. Il prévoit également de publier les indicateurs, pour qu'un acheteur ne puisse pas imposer aux producteurs un indicateur construit par ses soins. Les indicateurs diffusés par les interprofessions sont déjà rendus publics, comme le prévoit l'article 5 du projet de loi. En outre, les parties ne peuvent construire elles-mêmes leurs indicateurs puisque, si les interprofessions n'en diffusent pas, il revient à l'Observatoire de la formation des prix et des marges (OFPM) ou à FranceAgriMer d'en proposer ou d'en valider. L'amendement étant déjà satisfait, j'en demande le retrait ou y serai défavorable.

*L'amendement COM-308 n'est pas adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Les amendements COM-244, COM-298 et COM-13 rectifié *bis* sont en discussion commune. L'amendement COM-298 précise que la pertinence des indicateurs diffusés par les interprofessions est évaluée par l'OFPM. L'amendement COM-13 rectifié *bis* précise que cette évaluation peut servir à d'autres parties comme le médiateur ou la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Enfin, l'amendement COM-244 prévoit que les indicateurs diffusés par les interprofessions sont diffusés après avis de l'OFPM. L'article 5 *quater* du projet de loi prévoit déjà que l'OFPM peut être saisi par les interprofessions pour donner son avis sur les indicateurs ou leurs méthodes d'élaboration. Si les interprofessions, regroupant les producteurs, les transformateurs et les distributeurs pour les interprofessions

longues, parviennent à s'accorder sur un indicateur, il n'y a pas lieu d'imposer une validation par un organisme public. Mon avis est en conséquence défavorable.

**M. Henri Cabanel.** – Cette disposition constituerait une sécurité appréciable pour les organisations interprofessionnelles, qui n'ont pas l'habitude de mener une négociation. L'OFPM serait alors garant de l'équilibre de ladite négociation.

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Grâce à l'Assemblée nationale, cette possibilité est prévue par le projet de loi.

*Les amendements COM-244, COM-298 et COM-13 rectifié bis ne sont pas adoptés.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L'amendement COM-208, auquel je suis défavorable, donne la possibilité aux instituts techniques agricoles de construire des indicateurs si les interprofessions ne le font pas. Ces instituts techniques ont aujourd'hui pour mission de répondre aux besoins des filières par la production et la diffusion d'outils et de références techniques et scientifiques, mais également par le conseil aux exploitants. L'établissement d'indicateurs n'entre donc pas directement dans leur champ de compétence. Cette mission augmenterait leur charge de travail sans augmentation des moyens alloués, ce qui pourrait les mettre en difficulté. En outre, l'OFPM pouvant proposer ou valider des indicateurs, rien n'empêche les instituts techniques de lui en proposer.

*L'amendement COM-208 n'est pas adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L'amendement COM-309 précise que les indicateurs sont rendus publics et sanctionne le fait de ne pas se soumettre à cette obligation. Le projet de loi le prévoit déjà. En outre, si les interprofessions n'en diffusent pas, l'OFPM ou FranceAgriMer en proposent ou en valident, avant de les publier. Ces indicateurs auront, en effet, vocation à s'appliquer à l'ensemble de la filière pour combler l'absence d'accord interprofessionnel. L'amendement étant satisfait, j'en demande le retrait. À défaut, mon avis est défavorable.

*L'amendement COM-309 n'est pas adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L'amendement COM-252, auquel je suis défavorable, confie à l'OFPM le soin d'évaluer tous les deux ans l'application de l'article L. 631-24 du code rural et de la pêche maritime. Compte tenu des moyens de l'OFPM, cette mission alourdirait sensiblement sa charge de travail. Par ailleurs, le suivi de l'application de la loi relève de la compétence du Parlement.

*L'amendement COM-252 n'est pas adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-369 est adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Mon amendement COM-370 supprime l'obligation, pour un producteur, d'octroyer un mandat de facturation à l'organisation de producteurs ou à l'association d'organisations de producteurs commercialisant ses produits. Le producteur garderait ainsi la liberté de confier un mandat de facturation à la personne de son choix, à la condition qu'il n'existe aucun lien entre le contrat avec l'acheteur et le mandat de facturation. Les organisations de producteurs rencontrent déjà des difficultés pour obtenir et tracer les informations nécessaires à l'établissement de la facturation. En outre, elles ne

sont pas équipées pour réaliser une telle mission. Plutôt que d'imposer une telle mesure, un effort de formation pourrait être réalisé pour atteindre cet objectif.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Il s'agit donc d'une mesure de simplification destinée à prévenir la complexification !

*L'amendement COM-370 est adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – *L'alinéa 28 de l'article 1<sup>er</sup> contraint les parties à un contrat ou à un accord-cadre mentionnés à l'article L. 631-24 du code rural et de la pêche maritime à en réaliser une évaluation au plus tard trois mois avant son échéance. Cette obligation, que mon amendement COM-371 supprime, ajoute une contrainte administrative supplémentaire aux parties et peut leur donner l'impression qu'elles négocient sans cesse dans les filières où les contrats sont conclus pour une courte durée.*

*L'amendement COM-371 est adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – *L'amendement COM-310 prévoit qu'en l'absence d'accord interprofessionnel étendu, un décret en Conseil d'État pourra rendre obligatoire la conclusion de contrats, prioritairement pour la viande bovine commercialisée sous signes d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO). Il ne revient pas à la loi de définir des stratégies de filières, d'autant que cet objectif figure déjà dans le plan de filières. En outre, cet amendement s'apparente à une injonction au Gouvernement, qui devrait imposer une extension en l'absence d'accord interprofessionnel, et, partant, lie les professionnels dans leurs négociations. J'ajoute que les viandes sous SIQO ne sont le plus souvent pas celles qui posent le plus de problèmes. J'y suis défavorable.*

*L'amendement COM-310 n'est pas adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L'amendement COM-311 propose que l'acheteur, si le contrat détermine le prix par une formule de prix, communique, avant le premier jour de livraison des produits, de manière lisible et compréhensible le prix qui sera payé au producteur. La lisibilité des formules de prix par les producteurs est nécessaire pour leur offrir une visibilité sur la rentabilité économique de leur exploitation. Toutefois, l'amendement impose une obligation lourde à l'acheteur qui, dans certains secteurs, dispose de milliers de contrats. Je vous propose de le retirer et d'y réfléchir avant la séance publique. Dans cette attente, j'y suis défavorable.

*L'amendement COM-311 n'est pas adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Mon amendement COM-372 précise les obligations que les statuts, règlements intérieurs et règles prévues par les statuts des sociétés coopératives agricoles et des organisations de producteurs et associations d'organisations de producteurs bénéficiant d'un transfert de propriété devront respecter pour que les articles L. 631-24 à L. 631-24-2 du code rural et de la pêche maritime ne lui soient pas appliqués. La condition de non-application du cadre général à ces entités est de prendre *a minima* en compte, dans les documents mentionnés, les dispositions produisant des effets similaires à ceux des clauses mentionnées au II de l'article L. 631-24. Prendre en compte la clause relative aux délais de préavis et indemnité éventuellement applicables dans les différents cas de résiliation du contrat nécessite de prévoir, dans les statuts et le règlement intérieur, la sortie des membres des coopératives ou des organisations de producteurs et associations

d'organisations de producteurs, ce qui est déjà le cas. Toutefois, prévoir que les délais de préavis et les indemnités sont réduits en cas de changement de mode de production s'apparente à une facilitation de la sortie et, partant, à une révision plus profonde du modèle coopératif. Mon amendement COM-372 en propose donc la suppression.

*L'amendement COM-372 est adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Mon amendement COM-373 clarifie la notion d'indicateurs relatifs à la rémunération des producteurs utilisés par les coopératives agricoles et les organisations de producteurs et associations d'organisations de producteurs avec transfert de propriété dans leurs contrats de vente. Il précise que lesdits indicateurs porteront uniquement sur le prix des apports du producteur, à l'exclusion des autres modalités de rémunération de l'associé-coopérateur liées à la répartition des excédents annuels disponibles décidée par l'assemblée générale ordinaire.

**M. Daniel Gremillet.** – Aux termes des statuts des coopératives, le prix acompte n'est pas le prix final payé à l'agriculteur. L'assemblée peut demander au coopérateur de le revoir. Il faut être certain qu'on est en conformité avec les dispositions législatives applicables aux coopératives.

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Nous avons rédigé cet amendement en considérant que l'acompte était définitif.

**M. Daniel Gremillet.** – Dans une coopérative, l'acompte ne peut pas être définitif. Il ne l'est que lorsqu'il est validé par les sociétaires en assemblée générale.

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Pour éviter tout risque, nous le retirons.

Un mot sur l'amendement précédent, concernant la modification des statuts de la coopération. J'ai dit l'autre jour au ministre de l'agriculture que trois grandes lois fonctionnaient bien : la loi de 1905, la loi sur le statut du fermage en agriculture et la loi fixant le statut de la coopération. Celle-ci n'est peut-être pas parfaite, mais n'y apportons aucun bouleversement.

*L'amendement COM-373 est retiré.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Je ne connais pas bien le dossier des sucriers ; je sais seulement qu'ils sont en désaccord entre eux.

L'amendement COM-78 rectifié *bis* réintègre dans le dispositif de l'article 1<sup>er</sup> les contrats passés entre une entreprise sucrière et un producteur de betterave ou de canne à sucre.

Les quotas sucriers ont pris fin le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Le marché est très dégradé puisque les prix mondiaux sont au plus bas, à 370 euros la tonne.

La contractualisation dans le secteur sucrier est unique puisque 100 % des betteraves achetées sont couvertes par un contrat. Elle est encadrée par la réglementation européenne, à savoir l'organisation commune des marchés agricoles. Les contrats de livraison doivent comprendre précisément des éléments et sont conclus par écrit pour une quantité déterminée.

Plusieurs différences s'appliquent. L'initiative du contrat revient au fabricant et non au producteur. Par ailleurs, depuis 2016, la réglementation européenne prévoit déjà la possibilité d'établir des clauses de répartition de la valeur, régies par l'accord interprofessionnel. Enfin, un État membre ne peut pas rendre la contractualisation obligatoire dans le secteur sucrier.

Si le régime de l'article 1<sup>er</sup> venait à s'appliquer à la filière betteravière française, cela serait une transposition qui complexifierait encore le quotidien d'une filière déjà en difficulté, qui devrait jongler avec les deux réglementations.

Le secteur du sucre s'est d'ailleurs complètement réorganisé pour faire face à la fin des quotas. L'interprofession a ainsi mis en place une commission de répartition de la valeur par entreprise composée des représentants des planteurs et des sucriers. Un prix minimum garanti est fixé avec une prime de revalorisation en fonction des excédents dégagés pour les producteurs. C'est d'ailleurs cette clause qui a inspiré le modèle de la clause de répartition de valeur permise par le règlement omnibus.

Modifier le régime contractuel applicable à la filière sucre revient à remettre à plat l'ensemble des accords qu'elle a conclus et qui semblent plutôt bien fonctionner. Or remettre en cause ces clauses de répartition de la valeur semble comporter plus de risques que d'opportunités. Attendons de tirer un bilan de cette expérience de trois ans avant de conclure.

Je rappelle enfin qu'il reste possible pour la filière sucrière de se donner des règles équivalentes à celles prévues par l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi par un accord interprofessionnel. Avis défavorable.

**M. Jean-Pierre Decool.** – Cet amendement vise à assurer aux producteurs de betteraves et de cannes à sucre les mêmes garanties qu'aux autres agriculteurs. Ce dispositif n'est pas contradictoire avec l'accord interprofessionnel signé par la filière et en cours d'application. De surcroît, cet amendement permettrait de rétablir l'équilibre des relations entre les producteurs et les fabricants de sucre.

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Le vote de cet amendement aurait pour conséquence de remettre en cause tous les contrats en cours, qui ont fait l'objet de négociations très difficiles sur la répartition de la valeur. Laissons l'interprofession décider.

*L'amendement COM-78 rectifié bis n'est pas adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L'amendement COM-72 rectifié *bis* entend exclure du régime de l'article L. 631-24 le secteur des fruits et légumes.

Le plan de filière de la filière légumes frais a pris un engagement clair : atteindre un taux de 30 % de contractualisation. Les clauses contractuelles obligatoires ne les empêchent pas d'adopter des clauses adaptées à leurs productions d'ici à cinq ans.

Dans un guide des bonnes pratiques contractuelles, l'interprofession a détaillé les principales clauses qu'un tel contrat devrait présenter selon les produits concernés. Toutes sont conformes aux clauses obligatoires mentionnées à l'article 1<sup>er</sup>, à savoir la durée, qui devra être d'au moins un an, la mise en place d'une clause de revoyure, plusieurs modalités de fixation des prix et des volumes, etc. Ces éléments pourront être négociés par les parties.

L'interprofession peut d'ailleurs avoir recours aux contrats types prévus à l'article L. 632-2-1 du code rural et de la pêche maritime. Avis défavorable.

*L'amendement COM-72 rectifié bis n'est pas adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-39 rectifié *bis*, COM-92, COM-268 rectifié, COM-119 rectifié *bis* et COM-122 entendent exclure les contrats de vente du secteur vitivinicole des obligations prévues à l'article L. 631-24 si un accord interprofessionnel a étendu le recours à un contrat type.

C'est permettre de prévoir une dérogation aux stipulations contractuelles minimales prévues par le contrat pour un secteur spécifique. En effet, les contrats dans le secteur vitivinicole sont souvent des contrats spot et non des contrats avec des durées plus longues, ce qui justifie, d'ailleurs, l'exclusion des dispositions sur la durée minimale prévues à l'article L. 631-24.

Cette contractualisation fonctionne d'ores et déjà très bien, il convient de ne pas la remettre en cause. Si les contrats types visés contiennent déjà presque toutes les obligations minimales prévues par le nouvel article L. 631-24, la sécurité juridique d'une filière déjà fragilisée par les intempéries cette année doit primer. Avis favorable.

*Les amendements identiques COM-39 rectifié bis, COM-92, COM-268 rectifié, COM-119 rectifié bis et COM-122 sont adoptés et l'amendement COM-305 devient sans objet. L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup>**

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L'amendement COM-240 appelle à la remise d'un rapport sur l'opportunité de la mise en place d'un système de *blockchain* permettant de tracer la création de valeur d'un produit sur une chaîne alimentaire.

Énième rapport... Culturellement, le Sénat n'est pas contre tous les rapports, mais on aimerait des précisions sur le contenu d'un tel rapport, car l'évaluation de la création de valeur des produits est déjà réalisée par l'Observatoire de la formation des prix et des marges. Avis défavorable.

**M. Franck Montaugé.** – Je m'attendais à cette réaction sur cette demande d'un énième rapport... Le but est d'attirer l'attention sur cette technique, qui se développe, et qui permet de retracer la création de valeur d'un produit ou d'une denrée sur l'ensemble de la chaîne alimentaire et de nous faire mieux connaître les mécanismes de formation des prix. Cela permet d'intervenir afin de corriger les choses dans l'intérêt des producteurs. En matière de *big data* agricoles, nous ne sommes pas en avance.

*L'amendement COM-240 n'est pas adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L'amendement COM-255 rectifié prévoit la possibilité de signer des contrats tripartites fixant un prix minimum. La notion de prix minimum au regard du droit de l'Union européenne comme de la pratique est une fausse bonne idée. Avis défavorable.

*L'amendement COM-255 rectifié n'est pas adopté.*

## *Article 2*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L'amendement COM-312 rappelle qu'en complément des sanctions prévues à l'article 2, les parties sont passibles de sanctions pour pratiques commerciales illicites prévues à l'article L. 442-6 du code de commerce. Cette procédure étant applicable à tout producteur, commerçant et industriel, il n'est pas utile de complexifier la rédaction de l'article 2. Avis défavorable.

*L'amendement COM-312 n'est pas adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Avis défavorable sur l'amendement COM-209 qui renforce les sanctions, celles-ci étant déjà suffisamment dissuasives.

**M. Henri Cabanel.** – Cet amendement a une visée dissuasive. C'est le juge qui fixera le seuil, entre 0 % et 5 %.

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Avec un taux de 2 %, cela représenterait 6 100 euros pour une TPE, 203 000 euros pour une PME et 47,4 millions d'euros pour un gros industriel, ce qui semble suffisamment dissuasif.

*L'amendement COM-209 n'est pas adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Avis favorable sur l'amendement COM-210 rectifié.

*L'amendement COM-210 rectifié est adopté.*

*L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

## *Article 3*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Avis favorable sur l'amendement COM-211.

*L'amendement COM-211 est adopté.*

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

## *Article 4*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L'amendement COM-409 vise à clarifier la faculté pour le médiateur de rendre publics ses travaux.

Il pourra rendre publics ses avis et recommandations. Concernant ses conclusions relatives à des litiges, c'est-à-dire quand les intérêts d'une partie peuvent être remis en cause par cette communication, et quand s'impose à lui le respect du secret professionnel, il ne pourra le faire qu'avec l'accord préalable des parties.

Ce dispositif revient à valoriser les médiations qui se déroulent avec succès.

L'amendement COM-301 rectifié vise à mettre en place une procédure de « nommer et dénoncer » en cas d'échec de la médiation. Le médiateur pourra ainsi rendre publiques ses conclusions en cas de litiges même sans l'accord des parties.

L'amendement COM-172 prévoit la même possibilité, en rappelant que, dans ce cas, la confidentialité des travaux du médiateur liée au secret professionnel, prévue par la loi du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, n'est pas applicable.

L'amendement COM-212 a le même objectif, mais le médiateur ne pourra publier ses conclusions qu'après en avoir informé les parties.

Le risque d'une procédure de « nommer et dénoncer » est que le médiateur voie son indépendance réduite et que certaines parties ne recourent plus finalement à la médiation alors que cet outil atteint un taux de conciliation remarquable de 75 %. Il faut donc agir avec une main tremblante.

À ce stade, le médiateur ne peut rendre publiques ses conclusions dans le cadre d'un litige qu'avec l'accord des parties. La procédure retenue revient plutôt à valoriser les médiations qui se sont bien déroulées. L'absence de publication en cas d'échec devrait, par effet miroir, permettre de rapidement cibler les entreprises posant régulièrement des problèmes.

L'objectif est de rendre le médiateur le plus efficace possible et de favoriser la médiation.

*L'amendement COM-409 est adopté et les amendements COM-172, COM-212 et COM-301 rectifié deviennent sans objet.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L'amendement COM-313 prévoit que le médiateur des relations commerciales agricoles puisse confier la résolution de litiges à deux autres médiateurs : le médiateur de la coopération agricole et les médiateurs présents dans les entreprises intervenant dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire. Il affaiblit la médiation agricole que nous voulons, à l'inverse, renforcer. Avis défavorable.

*L'amendement COM-313 n'est pas adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Les amendements COM-300 rectifié et COM-15 rectifié *bis* visent à lutter contre le chantage à la collecte et au déréférencement des producteurs. Lorsque la relation contractuelle est en cours, l'acheteur ne peut pas, sous peine de sanctions, arrêter la collecte. En revanche, lorsque le contrat arrive à expiration, il faut prévoir une sécurité supplémentaire pour le producteur afin, si celui-ci n'est pas renouvelé, qu'il ait le temps de trouver un nouvel acheteur et, si le chantage à la collecte est utilisé pour peser sur la nouvelle négociation, de rendre ce chantage inopérant.

Ces amendements ne prennent pas vraiment en compte ces points. Je propose de les retravailler en vue de la séance. Avis défavorable.

**M. Joël Labbé.** – Nous avons travaillé à notre amendement avec une partie de la profession. Comme vous l'avez dit, il est très juste sur le fond.

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Le risque apparaît pendant la renégociation du contrat, et non pas pendant son exécution.

**M. Jean-Pierre Decool.** – Je retire le mien.

*L'amendement COM-300 rectifié n'est pas adopté et l'amendement COM-15 rectifié bis est retiré.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L'amendement COM-411 vise à permettre à la partie qui n'a pu obtenir satisfaction au terme de la médiation du médiateur des relations commerciales de saisir le juge « en la forme des référés » afin que celui-ci tranche rapidement sur le fond du litige, notamment sur la base de la recommandation émise par le médiateur, mais écartée par l'autre partie. Le but est que les parties saisissent elles-mêmes le juge, et non *via* le médiateur. Cette disposition renforce l'effectivité de la médiation et accélère le rétablissement de l'équilibre entre les parties.

Les amendements identiques COM-194 rectifié, COM-260 rectifié *bis*, COM-97, COM-173, COM-214 et COM-271 rectifié prévoient que le médiateur des relations commerciales agricoles, en cas d'échec de la médiation sur des litiges afférents à la proposition d'accord-cadre écrit ou à la clause de renégociation de l'article L. 441-8 du code de commerce, a la faculté de saisir le juge des référés directement en cas d'échec de la médiation dans un délai d'un mois. Le juge des référés peut imposer aux parties d'appliquer les recommandations du médiateur dans un délai, par construction, court.

Ces amendements suppriment le cadre prévu à l'alinéa 9 du présent article, à savoir la possibilité pour le médiateur de saisir le ministre de l'économie de toute clause qu'il estime illicite afin que le ministre puisse introduire une action devant la juridiction civile pour faire constater la nullité de ces clauses. L'amendement COM-174 prévoit quant à lui de maintenir cette procédure transitant par le ministre de l'économie. La médiation est un outil très efficace. Plus de 75 % des litiges qui sont soumis au médiateur des relations commerciales agricoles aboutissent à une conciliation. Elle serait affaiblie si le médiateur saisissait le juge, directement, ou indirectement par le biais d'une saisine automatique du ministre.

*L'amendement COM-411 est adopté et les amendements COM-194 rectifié, COM-260 rectifié bis, COM-97, COM-173, COM-214, COM-271 rectifié, COM-174 et COM-314 deviennent sans objet.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L'amendement COM-213 prévoit que le ministre de l'économie, celui de l'agriculture ou une interprofession peuvent demander au médiateur des relations commerciales agricoles d'évaluer les effets de la contractualisation dans une filière et de vérifier les conditions de transparence du marché.

Il est déjà satisfait, puisque l'article L. 631-27 du code rural et de la pêche maritime donne déjà la faculté au médiateur des relations commerciales agricoles d'émettre un avis « sur toute question transversale relative aux relations contractuelles ». Avis défavorable.

*L'amendement COM-213 n'est pas adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L'amendement COM-410 précise que le champ de compétence du médiateur s'étend bien à l'ensemble des contrats portant sur la vente de produits agricoles et alimentaires. Nous ne voulons pas en outre décourager le développement de systèmes de médiation alternatifs au dispositif public ainsi qu'il en existe déjà dans certains

secteurs agricoles qui fonctionnent de manière satisfaisante. L'amendement prévoit une dérogation à ce monopole si des dispositifs de médiation équivalents existent.

*L'amendement COM-410 est adopté.*

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

*La réunion est suspendue à 16 h 40.*

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion reprend à 18 heures.*

#### **Articles additionnels après l'article 4**

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-297. On vient de créer une procédure de jugement rapide en la forme des référés, on ne va pas créer une nouvelle juridiction.

*L'amendement COM-297 n'est pas adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-11 rectifié *bis* pour les mêmes raisons.

*L'amendement COM-11 rectifié bis n'est pas adopté.*

#### **Article 5**

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Je propose de sous-amender l'amendement COM-40 rectifié *bis* pour préciser que les contrats types doivent contenir des clauses types qui seront « notamment » relatives aux clauses déjà prévues à l'article L. 632-2-1 du code rural. Cela introduit l'idée que l'on peut recourir à d'autres types de clauses, notamment celle de réserve de propriété si l'interprofession l'estime nécessaire. Les gens qui connaissent bien le vin comprendront. Cela revient à satisfaire l'amendement sans recourir à une telle clause dans toutes les filières. Avis favorable à cet amendement sous réserve de l'acceptation de mon sous-amendement COM-437.

**Mme Françoise Férat.** – C'est un plaisir d'accepter ce sous-amendement.

*Le sous-amendement COM-437 est adopté. L'amendement COM-40 rectifié bis, ainsi modifié, est adopté.*

*Les amendements COM-93, COM-120 rectifié bis, COM-123 et COM-267 rectifié deviennent sans objet.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-315 qui est presque satisfait, tout comme l'amendement COM-175, qui en outre pose des difficultés au regard du droit européen.

*L'amendement COM-315 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-175.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements COM-176 et COM-245 rectifié. Selon la réglementation européenne, il est possible de convenir de clauses de répartition de la valeur mais elles ne peuvent pas être étendues à d'autres acteurs.

*L'amendement COM-176 n'est pas adopté, non plus que l'amendement COM-245 rectifié.*

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

#### ***Division additionnelle après l'article 5***

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-316.

*L'amendement COM-316 n'est pas adopté.*

#### ***Articles additionnels après l'article 5***

**M. Michel Raison, rapporteur.** – J'invite les auteurs des amendements identiques COM-124, COM-269 rectifié, COM-317, COM-41 rectifié *bis* et COM-95 à les retirer pour les redéposer en séance afin de rouvrir le débat et d'obtenir des engagements fermes du ministre qui pourraient être formalisés par circulaire. À défaut, avis défavorable.

*Les amendements identiques n<sup>os</sup> COM-124, COM-269 rectifié, COM-317, COM-41 rectifié bis et COM-95 ne sont pas adoptés.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L'amendement COM-256 appelle une révision des seuils de reconnaissance des organisations de producteurs. Avis défavorable.

*L'amendement COM-256 n'est pas adopté.*

#### ***Article 5 bis (nouveau)***

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Mon amendement COM-374 est rédactionnel.

*L'amendement COM-374 est adopté.*

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

#### ***Article 5 ter (nouveau)***

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Je propose, à l'amendement COM-375, de supprimer cet article. Le cadre juridique tant français qu'euro-péen a consacré le rôle des organisations de producteurs (OP) et des associations d'organisations de producteurs (AOP) en matière de structuration de la production agricole, ce qui invite à reconsidérer leur place dans les organisations interprofessionnelles. Celles-ci sont constituées de groupements créés par les organisations professionnelles représentant la production agricole et, selon les cas, au moins un des échelons de l'aval –transformation, commercialisation, parfois distribution.

Le terme « organisation professionnelle » n'étant pas précisé par le droit ou le juge administratif, on peut considérer que les « groupements constitués à leur initiative par les organisations professionnelles représentant la production agricole » peuvent déjà relever de groupements d'OP et d'AOP. Cet article est donc satisfait.

*L'amendement COM-375 est adopté et l'article 5 ter est supprimé.*

#### **Article 5 quater (nouveau)**

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Les amendements COM-261 rectifié *bis*, COM-98, COM-195 rectifié et COM-270 rectifié renvoient à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les modalités de proposition ou de validation d'indicateurs de l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires (OFPM), à défaut d'indicateurs interprofessionnels diffusés.

Je rappelle que le médiateur, un membre de l'interprofession, un des membres de l'OFPM ou une interprofession pourront le saisir pour recueillir un avis sur un indicateur.

Ces amendements soutiennent cette nouvelle procédure qui protège les parties les plus faibles du contrat. Le décret auquel la loi renvoie pourra être pris dans des délais assez longs alors que les contrats doivent être conformes à la nouvelle réglementation très rapidement après la promulgation de la loi. Je rappelle, à toutes fins utiles, que cette nouvelle modalité d'édition des indicateurs a été adoptée contre l'avis du rapporteur et du Gouvernement. Enfin, les dispositions sont assez claires dans la loi pour ne pas nécessiter de décret d'application. D'où mon avis défavorable.

*Les amendements n<sup>os</sup> COM-261 rectifié bis, COM-98, COM-195 rectifié et COM-270 rectifié ne sont pas adoptés.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement COM-177 sous réserve de l'adoption de mon sous-amendement rédactionnel COM-436.

*Le sous-amendement COM-436 est adopté. L'amendement COM-177, ainsi modifié, est adopté.*

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

#### **Article 5 quinquies (nouveau)**

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L'article 5 quinquies modifie l'article 5 *bis* pour ne pas créer de rupture d'égalité devant la loi en maintenant un dispositif de sanctions spécifique pour les entreprises de l'agro-alimentaire en cas de non dépôt de leurs comptes. Il en garde toutefois l'esprit.

L'amendement COM-178 octroie un pouvoir au ministre de l'économie ou de l'agriculture d'enjoindre le président du tribunal de commerce d'enjoindre lui-même dans les plus brefs délais les entreprises de l'agro-alimentaire n'ayant pas déposé leurs comptes au registre de mettre fin à leurs manquements.

L'amendement COM-215 augmente le plafond de l'astreinte. Le montant des amendes est déjà significativement dissuasif avec un plafond fixé à 2 % du chiffre d'affaires.

N'oublions pas que cet article concerne également les PME de l'agroalimentaire, qui sont la majorité des cas visés. Ne faisons pas de ces PME des victimes d'une machine administrative pour cibler deux géants de l'agroalimentaire.

Nous avons mené beaucoup d'auditions sur le sujet. Je propose donc mon amendement COM-376 modifiant l'intégralité du régime.

D'une part, il reprend à l'article L. 611-2 du code de commerce, qui octroie déjà au président du tribunal de commerce un pouvoir d'injonction en cas de non dépôt des comptes par une société commerciale, la mention d'une astreinte pouvant atteindre 2 % du chiffre d'affaires journalier moyen hors taxes réalisé en France par l'entreprise concernée. Ce montant figure déjà dans le code rural et était repris à l'article 5 *quinquies*. Toutefois, le montant de l'astreinte ne pourra atteindre, au maximum, 2 % du chiffre d'affaires journalier qu'en cas de manquement répété à l'obligation de dépôt annuel des comptes.

D'autre part, mon amendement maintient la modification du dispositif mis en place par la loi dite Sapin 2, qui donnait un rôle au président de l'OFPM dans la constatation du non dépôt sans réel motif. Désormais, le président du tribunal de commerce aura directement la faculté de se saisir de son pouvoir d'injonction.

Enfin, afin de renforcer l'obligation de transmission d'informations à l'OFPM, l'amendement prévoit de nommer et dénoncer les entreprises ne lui transmettant pas leurs informations. Une communication électronique pourra diffuser une liste des établissements récalcitrants.

*L'amendement COM-376 est adopté. Les amendements COM-178 et COM-215 deviennent sans objet.*

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

## **Article 6**

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Mon amendement COM-402 assure une coordination avec l'article 4. L'objectif de l'article est de confier le monopole de la médiation sur la clause de renégociation des contrats concernés au médiateur des relations commerciales agricoles.

*L'amendement COM-402 est adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Mon amendement COM-377 vise la révision automatique des prix par la grande distribution d'un certain nombre de produits définis par décret, dont le prix final est très fortement lié à celui de la matière première. Quand le prix de la matière première connaîtra une hausse importante sur ces produits, l'industriel pourra répercuter cette hausse dans son prix de vente.

D'aucuns suggéraient une révision seulement en cas de hausse du prix de la matière première, ce qui paraît trop unilatéral. C'est pourquoi je propose une révision automatique du prix en cas de hausse excessive du prix de la matière première mais aussi un retour au prix initial en cas de baisse.

C'est un progrès considérable puisqu'une révision, contrairement à une renégociation, porte uniquement sur le prix. Le Gouvernement n'y est pas très favorable mais tentons notre chance.

**M. Daniel Gremillet.** – Je fais confiance au rapporteur.

**M. Franck Menonville.** – J'y suis très favorable.

*L'amendement COM-377 est adopté.*

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

#### **Article 7**

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Mon amendement COM-407 est rédactionnel, tout comme le COM-408.

*L'amendement COM-407 est adopté, ainsi que l'amendement COM-408.*

*L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 8**

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L'objectif de mon amendement COM-403 est de supprimer une partie de l'habilitation à légiférer par ordonnance, sur les coopératives. L'amendement COM-167 supprime le même alinéa.

Le système coopératif est essentiel dans le maillage du territoire, pour l'économie rurale, pour l'emploi agricole et pour la pérennisation du savoir-faire français. Les valeurs de la coopération ont toujours été une réponse aux difficultés des agriculteurs.

Prévoir de réformer l'ensemble du système coopératif par ordonnance, c'est priver la représentation parlementaire d'un débat essentiel sur un sujet central alors que le contenu des ordonnances n'a pas été clairement communiqué à ce stade par le Gouvernement. En outre, les sujets abordés par l'ordonnance sont sensibles. Faciliter les conditions de sortie des associés-coopérateurs en cas de changement de mode de production peut déstabiliser structurellement les coopératives.

Cette ordonnance est caractéristique de l'instabilité normative des gouvernements successifs. Je rappelle à titre d'exemple que les exigences relatives à la transparence des informations transmises aux associés-coopérateurs ont été renforcées dans la loi d'avenir pour l'agriculture de 2014 mais que les actes réglementaires ont seulement été adoptés au cours de l'année 2017, le dernier datant du mois de novembre. En outre, ces actes réglementaires imposent aux coopératives de se mettre en conformité avec les nouvelles exigences dans un délai de 18 mois à compter de leur publication. Les dispositions ne sont donc pas encore mises en œuvre, loin de là, qu'il est déjà envisagé de les modifier ! Ce n'est pas possible.

Enfin, cette ordonnance contribue à la stigmatisation de pratiques ultra-minoritaires et entend répondre par la loi à des problèmes individuels extrêmement rares. On l'a souvent vu dans les débats législatifs. Il n'est pas bon de régler un cas particulier par une loi générale.

*Les amendements COM-403 et COM-167 sont adoptés.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L’amendement COM-21 rectifié bis vise à élargir le champ de l’ordonnance, ce que ne peut pas faire le Parlement. Il n’est pas recevable au titre de la Constitution.

*L’amendement COM-21 rectifié bis n’est pas adopté.*

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

#### **Article additionnel après l’article 8**

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L’amendement COM-239 prévoit la remise d’un rapport sur la mise en place d’une prestation pour services environnementaux pour valoriser les externalités positives de l’agriculture. Le Sénat est défavorable à la multiplicité des rapports, mais celui-ci sera utile. L’avis est favorable.

*L’amendement COM-239 est adopté et devient article additionnel.*

#### **Article 8 bis A (nouveau)**

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L’Assemblée nationale a proposé de définir dans la loi le dispositif des contrats tripartites, lesquels fonctionnent pourtant bien sans intervention du législateur. Cet article risque de rigidifier plus que de simplifier les choses. L’amendement COM-378 vise donc à supprimer l’article.

*L’amendement COM-378 est adopté.*

*L’article 8 bis A est supprimé.*

*Les amendements COM-216 et COM-217, en discussion commune, deviennent sans objet.*

#### **Article 8 bis (nouveau)**

*L’amendement rédactionnel COM-379 est adopté.*

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

#### **Article 9**

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L’amendement COM-400 vise à transformer en mesures d’application directe les dispositions relatives au seuil de revente à perte et à l’encadrement des promotions.

L’article 9 prévoit une habilitation à intervenir par ordonnance pour fixer, pendant une durée de deux ans, un relèvement du prix d’achat effectif pris en considération pour le calcul du seuil de revente à perte, ainsi qu’un encadrement en valeur et en volume des opérations promotionnelles portant sur la vente au consommateur de denrées alimentaires.

Par rapport à l’habilitation, le dispositif proposé exclut l’encadrement des promotions qui ont pour seul objet l’écoulement des marchandises en stock, pour les denrées dont le caractère saisonnier ou périssable est particulièrement marqué, et dont la liste sera fixée par décret.

Il paralyse transitoirement l'application du plafonnement des promotions prévue par la loi Sapin 2 du 9 décembre 2016. Il prévoit expressément un mécanisme d'évaluation avec présentation d'un rapport au Parlement avant l'expiration du délai de deux ans.

L'amendement COM-218 vise à préciser que le relèvement du seuil de revente à perte est applicable en Guadeloupe, Guyane, Martinique et à la Réunion. Sur la forme, il est incompatible avec l'amendement COM-400. Pour le devenir, il devra être rectifié et transformé en sous-amendement. Sous réserve de cette transformation, je pourrai donner un avis favorable. Je remercie, à cet égard, notre collègue **Catherine Conconne pour les auditions qu'elle a menées en Martinique et le compte rendu très détaillé qu'elle nous en a fait.**

L'avis est le même sur les amendements identiques *COM-81 rectifié bis*, COM-88 rectifié, COM-99, COM-196 rectifié, COM-258 rectifié *bis* et COM-272 rectifié, ainsi que sur les amendements en discussion commune COM-179, COM-253 et COM-150.

**Mme Catherine Procaccia.** – Sur l'amendement COM-218, n'est-il pas dangereux de modifier les seuils pour l'outre-mer, alors qu'on n'y consomme pas seulement des produits agricoles ultramarins ?

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Seule la grande distribution sera concernée.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je précise que nous allons adopter l'amendement COM-400 présenté par le rapporteur, lequel engage les auteurs des amendements en discussion commune à les redéposer en séance dans la bonne forme rédactionnelle afin qu'il puisse les examiner d'un œil bienveillant.

*L'amendement COM-400 est adopté.*

*Les amendements COM-218, COM-81 rectifié bis, COM-88 rectifié, COM-99, COM-196 rectifié, COM-258 rectifié bis, COM-272 rectifié, COM-179, COM-253 et COM-150 deviennent sans objet.*

*L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 9 bis (nouveau)**

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Je propose un amendement COM-391 tendant à supprimer l'article 9 *bis*, introduit en séance à l'Assemblée nationale, qui prévoit d'interdire l'utilisation du terme « gratuit » ainsi que ses synonymes et dérivés dans les campagnes de marketing et de promotion des produits alimentaires. Cette interdiction est à la fois motivée par le caractère potentiellement trompeur de formulations mettant en avant la gratuité de tout ou partie d'un produit et, sur un plan philosophique, par le souhait de ne pas dégrader l'image d'un produit qui n'est jamais gratuit par définition puisqu'il résulte effectivement d'un processus de récolte, de transformation et de distribution qui a en lui-même un coût.

Pour autant, le caractère réellement opérationnel du dispositif n'est pas établi : d'une part, il risque d'être aisément contourné par le recours à des formules moins implicites mais véhiculant la même idée, à savoir une dépense moindre, voire évitée pour le consommateur ; d'autre part, la mise en avant d'une gratuité peut déjà être sanctionnée lorsqu'elle est de nature à induire le consommateur en erreur sur le caractère réellement promotionnel du produit.

Sur le fond, nous étions plutôt d'accord avec l'article ; sur la forme, il semble difficile à appliquer.

**M. Joël Labbé.** – L'article concerne la valeur de l'alimentation. Vous avez parlé du « plan philosophique », monsieur le rapporteur ; c'est important aussi ! On m'a prévenu que vous vouliez absolument supprimer l'interdiction de la gratuité. Ce sera le résultat...

**Mme Sophie Primas, présidente.** – On ne fait pas de philosophie, on fait la loi !

**M. Joël Labbé.** – Il est temps de mettre davantage de philosophie dans la loi.

**Mme Annie Guillemot.** – Il faut du sens, tout de même !

**M. Joël Labbé.** – Un produit alimentaire ne peut pas être gratuit, car il est noble. Nous défendons les paysans, comme vous ! Par ailleurs, la gratuité revient à pousser à la consommation de façon malsaine. Vous m'entendrez en séance...

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Pour ma part, je déteste le mot « gratuit », mais nous voulons que la loi soit applicable.

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Cet article est de toute manière aisément contournable. .

**M. Joël Labbé.** – Cet article énervait la grande distribution, qui tient absolument à la gratuité !

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Elle s'en moque...

*L'amendement COM-391 est adopté.*

*L'article 9 bis est supprimé.*

#### ***Article additionnel après l'article 9 bis***

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Les amendements identiques COM-164 rectifié et COM-43 rectifié *bis* visent à inscrire dans le code rural que les mentions « gratuité » ou « offert » sur un vin ou une eau-de-vie bénéficiant d'une appellation d'origine, pour en faire des produits d'appel, constituent des pratiques commerciales déloyales. Ils sont dans la même veine que l'article 9 *bis* du projet de loi, bien qu'étant restreints aux vins et liqueurs. L'avis est défavorable.

**Mme Françoise Férat.** – On nous a rebattu les oreilles de la loi Évin, et maintenant on dévalorise le travail des viticulteurs ; c'est insupportable !

*Les amendements identiques COM-164 rectifié et COM-43 rectifié bis ne sont pas adoptés.*

#### ***Article 10***

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L'amendement COM-393 prévoit l'obligation de formaliser par écrit et de motiver le refus des conditions générales de vente (CGV).

*L'amendement COM-393 est adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L’amendement COM-392 vise à restreindre aux seules relations fournisseurs/distributeurs les mesures relatives à la détermination du prix et à la définition du plan d’affaires et du chiffre d’affaires prévisionnel. Il s’agit de donner plus de souplesse aux grossistes, qu’il convient de ne pas traiter comme la grande distribution.

*L’amendement COM-392 est adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L’amendement COM-102, présenté par Louis-Jean de Nicolaÿ, vise à préciser que l’habilitation à intervenir par ordonnance pour préciser les définitions des pratiques prohibées au titre de l’article L. 442-6 du code de commerce permet de consacrer comme pratique prohibée, engageant la responsabilité de son auteur, le non-respect du taux de service pour les produits sous signe d’identification de la qualité et de l’origine (SIQO).

Sur la forme, cet amendement devrait être rectifié pour se situer après l’alinéa 6. Sur le fond, les produits sous SIQO sont soumis à des contraintes particulières de production qui peuvent entraîner des difficultés d’approvisionnement se traduisant par une baisse du taux de service. Pour autant, leur situation ne paraît pas suffisamment différente de celle d’autres produits à saisonnalité marquée. Prévoir des pénalités pour non-respect du taux de service ne paraît donc pas justifié.

Au surplus, comme pour tous les autres produits, si la pénalité prévue apparaît trop importante par rapport au manquement à l’engagement de service, elle pourra, en tout état de cause, entraîner la mise en jeu de la responsabilité dans les conditions actuellement prévues par la loi. L’avis est défavorable.

*L’amendement COM-102 n’est pas adopté, non plus que l’amendement COM-205 rectifié.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L’amendement COM-394 vise à supprimer la condition relative à la situation de crise conjoncturelle pour la mise en jeu de la responsabilité à raison de prix abusivement bas.

*L’amendement COM-394 est adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L’amendement COM-10 rectifié *bis*, qui autorise la Commission d’examen des pratiques commerciales (CEPC) à exercer une fonction arbitrale, créerait une nouvelle juridiction. Avis défavorable.

*L’amendement COM-10 rectifié bis n’est pas adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L’amendement COM-12 rectifié *bis* étend l’habilitation à intervenir par ordonnance afin de définir la notion de prix abusivement bas. On intégrerait dans son calcul la rémunération du producteur à au moins 1 SMIC, et on élargirait les conditions de la saisine du juge pour faire constater cette pratique et en obtenir réparation.

Sur le fond, il s’agit d’une extension assez limitée de l’objet de l’habilitation prévue à l’alinéa 6, avec laquelle elle doublonne en partie.

En outre, si le prix abusivement bas d’un produit peut être défini comme celui qui ne permet pas à son producteur d’en vivre décemment, la référence au SMIC pour construire la notion du prix abusivement bas pose problème compte tenu de la diversité des exploitations

agricoles et de leurs modalités de production. Avis défavorable. D'autant que la notion de prix abusivement existe déjà dans le code du commerce et peut s'appliquer dans la relation entre un agriculteur et son premier acheteur.

*L'amendement COM-12 rectifié bis n'est pas adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L'amendement COM-395 réduit à six mois le délai d'habilitation.

*L'amendement COM-395 est adopté.*

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

#### ***Article additionnel après l'article 10***

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L'amendement COM-401, essentiel, prend en considération le développement des pratiques de délocalisation des négociations commerciales, avec le recours à des centrales internationales regroupant des distributeurs. Le droit français doit continuer à s'appliquer, car il assure une égalité de concurrence sur le marché, en prévenant et en encadrant certaines pratiques qui seraient de nature à la fausser. Par conséquent, les dispositions qui interdisent et sanctionnent ces pratiques doivent être considérées comme des lois de police au sens de l'article 9 du règlement du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 sur la loi applicable aux obligations contractuelles (dit Rome 1).

Cet amendement favorise l'application des dispositions relatives à la négociation commerciale ainsi qu'aux pratiques restrictives prohibées, quel que soit le lieu de négociation et de conclusion du contrat, dès lors qu'il a pour objet l'approvisionnement d'un acheteur de produits destinés à la revente sur le territoire français. La DGCCRF doit attendre cette mesure avec impatience.

**M. Franck Menonville.** – Il s'agit d'un amendement ambitieux, mais essentiel.

**M. Joël Labbé.** – Et qui tient bien la route.

*L'amendement COM-401 est adopté et devient article additionnel.*

#### ***Article 10 bis (nouveau)***

*L'article 10 bis est adopté sans modification.*

#### ***Article 10 ter (nouveau)***

*L'article 10 ter est maintenu supprimé.*

#### ***Article 10 quater A (nouveau)***

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-219.

**M. Henri Cabanel.** – Il renforce les pouvoirs du Parlement en lui permettant de saisir l'Autorité de la concurrence.

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Le Parlement peut déjà saisir pour avis l’Autorité de la concurrence, indépendamment d’une procédure d’examen en cours. Il est informé chaque année de ses activités. Il n’est sans doute pas souhaitable d’aller au-delà, même si nous avons des désaccords avec l’Autorité de la concurrence. Cela ne nous empêche pas de continuer à défendre le pouvoir de contrôle du Parlement.

*L’amendement COM-219 n’est pas adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L’amendement COM-180 modifie la procédure de bilan concurrentiel en instituant la possibilité pour le Parlement de saisir l’Autorité de la concurrence pour qu’elle établisse un tel bilan ; en précisant qu’il doit se faire au regard de la création ou du renforcement d’une position dominante ; en le rendant public ainsi que les engagements pris ; et en rendant systématique la prise de mesures conservatoires. Avis défavorable, d’autant que la référence à la notion de « maillons de la chaîne d’approvisionnement » reste trop vague. Même avis aux amendements COM-246 et COM-250.

*Les amendements COM-180, COM-246 et COM-250 ne sont pas adoptés.*

*L’article 10 quater A (nouveau) est adopté sans modification.*

**Articles additionnels après l’article 10 quater A (nouveau)**

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Avis défavorable à l’amendement COM-182 qui modifie la définition de l’abus de dépendance économique dans le code du commerce.

*L’amendement COM-182 n’est pas adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L’amendement COM-181 soumet les accords de coopérations à l’achat dans la distribution de produits agricoles et alimentaires au contrôle des concentrations, ce que l’Autorité de la concurrence avait refusé de faire lorsque notre commission l’a saisie sur le sujet, en 2015. Le code du commerce prévoit depuis cette date la transmission préalable de tels accords à l’Autorité de la concurrence. En vertu de l’article 10 quater A de notre texte, il prévoit aussi un bilan concurrentiel permettant de sanctionner les pratiques abusives. Par conséquent, il est inutile d’étendre le dispositif de concentration. En l’appliquant aux seuls produits agricoles et alimentaires, on créerait une différence de situation assez peu justifiée avec des pratiques de même nature exercées dans d’autres secteurs. Avis défavorable.

*L’amendement COM-181 n’est pas adopté.*

**Article 10 quater (nouveau)**

*L’article 10 quater est adopté sans modification.*

**Article 10 quinquies (nouveau)**

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L’article 10 quinquies, introduit en commission à l’Assemblée nationale, et entièrement réécrit en séance, définit l’agriculture de groupe et ses missions.

Les groupements agricoles sont une modalité d'exercice de l'activité agricole très ancienne – c'est la marque de fabrique de l'agriculture - et de plus en plus répandue en France. Leur cadre juridique varie en fonction du type d'activité exercée en groupe : groupement agricole d'exploitation en commun (GAEC), coopérative d'utilisation de matériel agricole (CUMA), etc.

Cette forme d'exercice se développera et il faut lui donner une plus grande visibilité. Cependant, le dispositif proposé reste uniquement déclaratif et n'a donc pas sa place dans la loi, qui ne saurait avoir qu'un contenu prescriptif, sauf à être censurée par le Conseil constitutionnel. D'où mon amendement COM-396 de suppression.

**M. Joël Labbé.** – Ce n'est pas qu'une question de forme. Mon amendement COM-302 précise que les collectifs, dans l'agriculture de groupe, sont des personnes morales, ce qui a pour effet de renforcer la pérennité et la structuration du projet porté par les adhérents du collectif ; de réguler les fonctionnements entre agriculteurs parties prenantes du groupe par des règles juridiquement établies ; et de prioriser les collectifs concernés au sein des politiques publiques. Cet amendement n'a rien d'anodin ; il a sa force juridique.

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Il est satisfait. La fiscalité d'une coopérative n'est pas la même que celle d'une entreprise privée. Tout ce qui est collectif est déjà soutenu par le biais de subventions ou de l'État.

**M. Joël Labbé.** – Cet amendement a été travaillé avec des juristes pour enrichir le texte. Votre amendement COM-396 le fait tomber. C'est dommageable. Nous continuerons à défendre les collectifs avec force.

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Je ne vois pas ce qu'il apporte. Préparez vos arguments.

*L'amendement COM-396 est adopté.*

*L'article 10 quinquies est supprimé.*

*Les amendements COM-158, COM-238 et COM-302 deviennent sans objet.*

#### ***Article 10 sexies (nouveau)***

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L'article 10 *sexies*, introduit en commission à l'Assemblée nationale, prévoit la remise d'un rapport par le Gouvernement au Parlement, dans le délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, sur la pérennisation des aides et dispositifs spécifiques à l'agriculture de montagne. Je suis un grand défenseur des aides aux compensations de handicap et il faut soutenir l'agriculture de montagne. Cependant, un rapport ne changera rien. Le combat doit être permanent et quotidien.

*L'amendement COM-397 est adopté.*

*L'article 10 sexies est supprimé.*

#### ***Article 10 septies (nouveau)***

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L'article 10 *septies*, introduit en commission à l'Assemblée nationale, ne manque pas d'humour. Il prévoit la remise d'un rapport au moment

où l'on vote la loi pour voir si elle sera contournée. D'où mon amendement COM-398 de suppression.

*L'amendement COM-398 est adopté.*

*L'amendement COM-130 est adopté.*

*L'article 10 septies est supprimé.*

***Article 10 octies (nouveau)***

*L'amendement COM-399 est adopté.*

*L'article 10 octies est supprimé.*

*L'amendement identique COM-131 est adopté.*

*L'amendement COM-77 rectifié bis devient sans objet.*

***Articles additionnels après l'article 10 octies (nouveau)***

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-16 rectifié *bis* : une injonction au Gouvernement est par nature inconstitutionnelle.

*L'amendement COM-16 rectifié bis n'est pas adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L'amendement COM-64 rectifié *bis* inscrit dans le code de l'urbanisme un principe de « zéro artificialisation nette du territoire » en 2025. Si je suis conscient de l'urgence qu'il y a à limiter l'artificialisation des terres, je ne suis pas persuadé qu'il soit réaliste ou opérationnel de fixer un objectif dans un si court délai.

*L'amendement COM-64 rectifié bis n'est pas adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L'amendement COM-80 rectifié *bis* prévoit que l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) remettra au Gouvernement un rapport sur l'application des taux de TVA en fonction de l'intérêt nutritionnel, sanitaire et environnemental des produits. Avis défavorable.

*L'amendement COM-80 rectifié bis n'est pas adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L'amendement COM-126 prévoit que le rapport annuel de l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires devra évaluer l'impact des mesures de la présente loi. C'est inutile, car c'est déjà le cas, si l'Observatoire fait correctement son travail. Avis défavorable.

*L'amendement COM-126 n'est pas adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Avis défavorable à l'amendement COM-198 rectifié.

**M. Joël Labbé.** – Vous allez vite en besogne. Certains rapports valent la peine d'être produits. On en a grand besoin, sur la question des services écosystémiques.

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Nous venons d’accepter un amendement demandant un rapport sur ce sujet.

*L’amendement COM-198 n’est pas adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L’amendement COM-8 rectifié *ter* inscrit dans le code rural le principe d’un traitement différencié du secteur agricole dans le cadre des négociations commerciales internationales.

Je ne suis pas opposé à ce que le secteur agricole et ses produits fassent l’objet d’un traitement particulier dans les conventions internationales. Cependant, cet amendement n’est qu’une pétition de principe qui n’a pas sa place dans la loi. Avis défavorable.

*L’amendement COM-8 rectifié ter n’est pas adopté.*

**M. Michel Raison, rapporteur.** – L’amendement COM-9 rectifié *ter* prévoit la présentation annuelle par le Gouvernement au Parlement d’un rapport d’évaluation des engagements internationaux de la France sur les finalités de la politique en faveur de l’agriculture et de l’alimentation.

C’est un sujet essentiel. Il est important de demander au Gouvernement les perspectives qu’il envisage. Je ferai donc exception à la doctrine de notre commission sur les rapports au Gouvernement et émettrai un avis de sagesse.

*L’amendement n° COM-9 rectifié ter est adopté et devient article additionnel.*

### *Articles additionnels avant l’article 11*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L’amendement COM-24 rectifié *bis* vise à intégrer divers objectifs environnementaux au sein du programme national pour l’alimentation (PNA) et parmi les critères d’attribution de l’enveloppe qui lui est associée. Sont visées la lutte contre le changement climatique, la lutte contre la déforestation importée et la préservation de la biodiversité.

Il me semble que nous sommes assez éloignés de l’objet du PNA, qui comporte du reste déjà de nombreux objectifs en lien direct avec l’alimentation. Nous ne voulons pas en ajouter. Avis défavorable.

*L’amendement COM-24 rectifié bis n’est pas adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Comme le précédent, l’amendement COM-25 rectifié *bis* vise à intégrer divers objectifs environnementaux dans un plan consacré à la nutrition, mais cette fois dans le programme national relatif à la nutrition et à la santé (PNNS). Sont cette fois cités la stratégie nationale bas carbone et les enjeux environnementaux et climatiques. Avis défavorable, pour des raisons identiques.

*L’amendement COM-25 rectifié bis n’est pas adopté.*

### *Article 11*

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous abordons maintenant une trentaine d’amendements en discussion commune.

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-284 rectifié rédige l'article en apportant cinq grandes modifications.

En premier lieu, il tend à faire entrer tous les signes de qualité et mentions valorisantes, ainsi que les produits répondant à une démarche de certification de conformité, dans le décompte des 50 %.

Sur le premier point – les signes de qualité et les mentions valorisantes –, je suis parfaitement d'accord. C'est d'ailleurs l'objet de mon amendement COM-331 ; ce point sera donc totalement satisfait.

Sur le second point – l'extension à la certification de conformité des produits –, je n'y suis pas favorable, car cette certification n'est aujourd'hui pas suffisamment encadrée.

La deuxième modification consiste à intégrer toutes les exploitations faisant l'objet d'une certification environnementale, alors que la rédaction actuelle n'aboutira à retenir que les niveaux 2 et 3 de cette certification. Je ne peux pas y être favorable, car cela reviendrait à inclure le niveau 1, dont je rappelle que le contenu est très succinct.

La troisième modification vise à revenir sur le champ du décret d'application en prévoyant, en particulier, qu'il sera tenu compte de l'évaluation des capacités de production locale. Cette précision est certes reprise de la proposition de loi sur l'ancrage territorial de l'alimentation mais il me semble difficile de la mettre en œuvre : comment et à quelle échelle objectiver ces capacités ? Surtout, il faut prendre garde à ne pas fragiliser le dispositif sur le plan juridique car tout l'enjeu est d'inciter à acheter local, voire national, sans le dire...

Serait aussi supprimée la justification de l'équivalence des produits exigée par le droit européen, ce qui rendrait tout simplement le dispositif non conforme.

La quatrième modification entend supprimer l'exigence des 20 % pour les produits bio au motif que la production locale pourrait ne pas suffire pour y répondre. Tous les acteurs des filières que nous avons auditionnés se sont dits confiants dans leur capacité à répondre à ces objectifs et je voudrais vous donner plusieurs chiffres

Le poids de la restauration collective dans les achats alimentaires doit être relativisé : 7 milliards d'euros, à rapporter aux 232 milliards du budget alimentation des ménages français. En faisant un rapide calcul, les achats supplémentaires de bio par la restauration collective comparés à la situation actuelle représenteraient environ 800 millions d'euros en 2022, à rapporter aux plus de 7 milliards d'achats bio en France en 2016.

Les productions bio françaises couvraient, en 2016, 71 % de la consommation nationale. Elles sont en forte croissance depuis plusieurs années, et l'agriculture française s'adapte rapidement à la demande. Enfin, 57 % des établissements proposent déjà du bio, et 74 % des établissements du secteur public.

Cet objectif de 20 % est donc raisonnable. Et quoi qu'on pense du bio, une part importante et croissante de la valeur est désormais dans ce segment de marché, qu'il faut mobiliser pour nos agriculteurs.

Dernière modification prévue par l'amendement, l'objectif de développer l'achat de produits issus du commerce équitable ou acquis dans le cadre de projets alimentaires territoriaux serait supprimé, ce qui ne me paraît pas souhaitable.

En résumé, un point serait satisfait, les autres me semblent moins opportuns et j'aurai d'autres propositions pour assouplir le dispositif, au profit des gestionnaires de la restauration collective publique comme de la restauration purement privée.

Enfin, une considération stratégique : cet amendement aurait très peu de chances de prospérer dans le texte définitif ; nous renoncerions alors à toute chance d'amender le dispositif sur le fond. Demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

**M. Daniel Gremillet.** – Nous aurons ce débat en séance. Il ne s'agit pas d'opposer le bio au reste du secteur, mais de promouvoir les productions locales. C'est l'objet de mon amendement.

Les produits alimentaires mis sur le marché sont très contrôlés. Depuis le début de l'année, une centaine de produits ont été retirés de la vente, dont plus de dix étaient des produits bio. La salmonelle et la listeria peuvent toucher n'importe quel produit, bio ou pas.

La France s'est battue pour faire reconnaître les appellations : il serait terrible de ne pas permettre de continuer à manger des produits d'appellation, au même titre que les produits bio. Ne les opposons pas !

Mon amendement fait état de la nécessité de respecter l'équilibre nutritionnel, nécessaire dans les cantines scolaires, les maisons de retraite, les hôpitaux, que ce soit avec des produits d'appellation ou des produits bio. Je le maintiens.

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'objectif de 20 % de bio en valeur est atteint si l'on prend du pain et du fromage bio ! On peut être minimaliste et respecter les objectifs en bio. Les aspects nutritionnels sont déjà pris en compte dans le code. Enfin, s'agissant des produits locaux non labellisés bio, la valorisation de nos productions françaises entrera dans les 30 %.

**M. Joël Labbé.** – Je suis d'accord avec la rapporteure quand elle plaide pour aller dans le bon sens !

Des produits bio ont été retirés de la vente. Je ne parle pas du bio industriel, qui est un non-sens, mais du bio comme il se pratique chez nous. Retirer un lot ne pose pas d'énormes problèmes au contraire de ce qui s'est passé pour Lactalis.

Je souhaite que le bio se développe avec force sur les territoires, dans l'intérêt de la préservation de la biodiversité et des pollinisateurs, sans l'opposer au conventionnel, qui va aussi s'améliorer. Au fil du temps, les molécules chimiques vont être interdites, qu'on le veuille ou non. C'est le sens de l'histoire !

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis de la commission du développement durable.** – La commission du développement durable a adopté un amendement COM-412 visant à améliorer la lisibilité de l'article ; à valoriser les produits issus des exploitations bénéficiant de la certification environnementale « haute valeur environnementale » (HVE) en prévoyant que seuls les produits issus des exploitations ayant une certification de niveau 3 et non de niveau 2 pourront entrer dans les 30 % ; et à prévoir une mise en œuvre progressive de ces objectifs, dans le cadre d'une concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, dans des conditions fixées par décret. Les objectifs seront difficiles à tenir pour 2022, mais c'est un encouragement à aller dans le bon sens.

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Cet amendement de rédaction globale va, si j'ose dire, dans le sens inverse de celui de l'amendement précédent, en confortant le dispositif adopté à l'Assemblée nationale et en étant plus exigeant sur le point de la HVE.

Il modifie en réalité assez peu sur le fond l'article 11. Sous une forme différente, il prévoit, comme je le ferai, de préciser que les objectifs fixés doivent s'entendre comme des planchers, et non comme des plafonds ; il vise à clarifier la rédaction de l'article, comme je vous le proposerai aussi mais sous une forme plus ramassée.

Sur le fond, il ne procède pas aux assouplissements que je vous présenterai, mais entend limiter les produits entrant dans les 50 % au titre d'une certification environnementale aux seuls produits labellisés HVE, soit le niveau 3 qui concerne aujourd'hui environ 800 exploitations. Avec l'option que je vous propose, nous gardons le niveau 2, qui concerne 12 000 exploitations, et le niveau 3.

L'obligation d'information pour les restaurants d'entreprise est par ailleurs maintenue dans cet amendement, ce à quoi je ne suis pas favorable.

Enfin, l'amendement prévoit que les conditions d'application progressive de l'article devront être précisées par le décret prévu « dans le cadre d'une concertation avec les acteurs concernés ». La portée normative de cette précision n'est pas certaine et le Gouvernement s'est déjà engagé à réunir un Conseil national de la restauration collective pour discuter de ce point, mais nous pourrions, éventuellement, retenir ce seul dernier apport.

Les amendements identiques COM-57 et COM-276 rectifié *bis* reportent à 2025 l'obligation d'amélioration de la qualité des repas servis dans la restauration collective publique.

J'ai déjà donné les chiffres des productions bio françaises. La liste des produits entrant dans les 50 % est par ailleurs assez large. Je suis parfaitement d'accord sur la nécessité que les filières se structurent ; ce sera aussi l'objet d'un de mes amendements.

Quant au surcoût pour les gestionnaires et au reste à charge pour les familles, je vous proposerai d'en reparler en séance pour que le ministre nous explique comment il entend faire, à défaut de les éviter, pour les compenser ou les minorer. Avis défavorable.

Mon amendement COM-328 tire la conséquence, sur le plan rédactionnel, de l'extension, votée à l'Assemblée nationale, des dispositions de l'article 11 aux personnes morales de droit privé. Plutôt que viser ici les seules personnes morales de droit public et prévoir, dans un autre article, une application aux personnes morales de droit privé, il est plus simple de mentionner tous les gestionnaires concernés au sein d'un même article.

Mon amendement COM-329 précise que les parts de 50 % de produits de qualité ou durables, dont 20 % de produits issus de l'agriculture biologique, constituent un seuil plancher, mais ne sauraient être considérées comme un plafond. Les gestionnaires de services de restauration collective publique sont bien entendu libres, s'ils le souhaitent, d'aller au-delà. Contrairement à ce qui a pu être indiqué lors des débats à l'Assemblée nationale, une telle précision n'est en rien inconstitutionnelle dans la mesure où le fait de viser « 50 % ou plus » au lieu de « 50 % » n'assigne pas un objectif supplémentaire aux établissements ou collectivités concernés, mais clarifie simplement le fait qu'il est possible d'aller au-delà sur

une base purement volontaire, ce que font déjà un certain nombre de services de restauration publique.

L'amendement indique aussi que ces pourcentages sont calculés en valeur, ce qui est la modalité la plus simple, de nature à limiter la charge administrative des gestionnaires.

Mon amendement COM-330 est rédactionnel.

Le COM-103 rectifié remplace la notion d'externalités environnementales liées au cycle de vie du produit par celle d'un approvisionnement en circuit court pour favoriser l'achat de produits locaux. Cette mesure desservirait en réalité l'objectif poursuivi par ses auteurs puisqu'elle viendrait fragiliser juridiquement le dispositif.

Ni la notion de circuit court ni celle de prise en compte de la saisonnalité ne garantissent, du reste, le caractère local de l'approvisionnement. Pour y parvenir, il faudra toujours que le gestionnaire cumule, dans les marchés publics, les critères et les conditions d'exécution du marché favorables et adaptées aux réalités locales. Avis défavorable.

**M. Joël Labbé.** – J'ai bien compris l'argumentaire de la rapporteure. Je suis tellement satisfait par son amendement précédent que je retirerai le mien.

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-76 rectifié *bis*, très voisin du précédent, en diffère notamment parce qu'il ne supprime pas la notion d'externalités environnementales mais ajoute des critères d'approvisionnement en circuit court, à faible empreinte carbone ou répondant à des objectifs de développement durable. La notion de circuit court fragiliserait le dispositif. Les autres notions sont déjà comprises, pour l'empreinte carbone, dans le calcul des externalités environnementales, tandis que des critères de développement durable sont déjà visés dans le code des marchés publics. Avis défavorable.

L'amendement COM-114 rectifié *bis* ajoute, parmi les critères des produits éligibles aux 50 %, un critère de proximité géographique des approvisionnements, qui n'est manifestement pas conforme aux règles de la commande publique. Avis défavorable.

Les amendements identiques COM-73 rectifié *bis* et COM-286 sont totalement satisfaits par mon amendement COM-329.

**M. Joël Labbé.** – Je retirerai le mien si l'amendement de la rapporteure est adopté.

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-183 inclut dans le périmètre des produits éligibles aux 50 % ceux qui bénéficient d'une certification de conformité. L'exigence étant moindre, j'y suis défavorable. Cette certification n'est pas encadrée et n'est pas gage d'une meilleure qualité.

L'amendement COM-331 permet à l'ensemble des produits bénéficiant d'un signe d'identification de la qualité ou de l'origine ou d'une mention valorisante d'entrer dans le décompte des 50 % visés dans le présent article.

L'amendement COM-154 étend aux élevages d'animaux la labellisation HVE. La certification environnementale, dont le seul le niveau 3 peut utiliser le label HVE, est ouverte aux exploitations agricoles utilisant des modes de production particulièrement respectueux de

l'environnement. Rien ne s'oppose, *a priori*, à ce que des exploitations d'élevage soient certifiées sur le plan environnemental – même si j'ai moi-même entendu au cours de nos auditions que la certification environnementale n'était pas adaptée aux contraintes de l'élevage. Le ministère de l'agriculture mentionne sur son site, parmi la liste des démarches qui bénéficient d'une reconnaissance totale au niveau 2 de la certification environnementale, au moins une démarche relative à l'élevage de volailles. Je vous propose de retirer votre amendement pour le redéposer en séance afin de recueillir les précisions du ministre sur ce sujet. À défaut, avis défavorable.

L'amendement COM-332 ajoute à la liste des produits pouvant entrer dans les 50 % prévus au présent article les produits bénéficiant du logo des régions ultrapériphériques tel qu'il est défini par le droit européen. Elle permettra de promouvoir ces produits en métropole comme en outre-mer.

L'amendement COM-104 limite la liste des produits éligibles aux 50 % à la seule certification environnementale de niveau 3HVE. J' y suis défavorable car je rappelle que le niveau « HVE » ne concerne aujourd'hui qu'environ 800 exploitations.

**M. Joël Labbé.** – Nous défendons le niveau 3 car le niveau 2 est insuffisant. Je maintiens mon amendement.

**M. Laurent Duplomb.** – Et nous mangerons donc des produits biologiques polonais de niveau zéro !

**M. Joël Labbé.** – C'est caricatural !

**M. Laurent Duplomb.** – C'est la réalité !

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – En voulant se limiter à la certification environnementale de niveau 3 uniquement à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2025, l'amendement COM-247 constitue en quelque sorte le repli de l'amendement précédent. Avis défavorable.

**M. Henri Cabanel.** – Faisons confiance aux agriculteurs, au lieu de décréter des interdictions. Encourageons les changements de mode de production ; c'est pour cela que nous mentionnons la date de 2025. Nous en débattons en séance publique.

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-285 inclut dans les 50 % de produits visés au présent article les produits issus de petites fermes, dont l'amendement COM-294 portant article additionnel après l'article 11 *duodecies* donne ensuite une définition très précise. Même si nous sommes tous attachés à l'agriculture à taille humaine et au modèle de l'exploitation familiale, la taille de l'exploitation n'est pas nécessairement gage de qualité. Les produits des petites fermes n'ont donc pas vocation à être ajoutés, à raison de cette seule qualité, à l'article 11, même s'ils pourront toujours s'y intégrer dès lors qu'ils entreront dans l'une des autres catégories visées dans l'article. Avis défavorable.

**M. Laurent Duplomb.** – Comme le disait Coluche, « la bonne taille, c'est quand les pieds touchent bien par terre » – au sens propre comme au sens figuré !

**M. Joël Labbé.** – Notre amendement vise à maintenir un tissu de fermes familiales, qui créent plus d'emplois. Mais je ne me faisais pas d'illusions sur son sort...

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Le projet de loi concerne la qualité de l'alimentation. La taille des exploitations n'est pas un gage de cette qualité.

**M. Laurent Duplomb.** – Sans arrêt, on oppose grandes et petites exploitations, biologiques et conventionnelles, certaines étant soi-disant meilleures que d'autres... J'ai une exploitation de 300 bêtes, sur laquelle je travaille tout seul avec mon épouse. Je vous invite, M. Labbé, à nous rendre visite pour voir la qualité de nos produits, dans une exploitation traditionnelle. J'en ai assez que nous soyons stigmatisés et qu'on veuille nous apprendre, soi-disant, à faire mieux les choses !

**M. Daniel Gremillet.** – Voyons réellement ce qui se passe. Notre objectif, c'est de satisfaire la demande de restauration collective des écoles, des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), des hôpitaux... Parler de « petites fermes » ne veut rien dire. La ferme moyenne en France est bien loin de répondre aux besoins, seuls des groupes d'agriculteurs satisferont les besoins de ces structures collectives. Il faut garantir une alimentation de qualité, en temps et en heure, à la restauration collective. Il faut organiser nos territoires, entre des fermes de taille différente, pour satisfaire le marché.

**Mme Annie Guillemot.** – C'est cela qui manque !

**M. Daniel Gremillet.** – Arrêtons les postures. Nous voulons tous favoriser le tissu local – mais il doit mieux s'organiser. Arrêtons d'opposer toutes ces agricultures et enrichissons-nous de cette diversité !

**M. Jean-Claude Tissot.** – Nous pouvons ne pas avoir le même avis ; personne ne détient la vérité. Il faudra définir les petites fermes, par rapport à l'emploi créé. Monsieur Duplomb, ma ferme est cinq fois plus petite que la vôtre, et nous vivons aussi à deux. La valeur ajoutée n'est pas proportionnelle au nombre d'hectares... Définissons une règle.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Le texte concerne la qualité de l'alimentation, indépendamment de la taille des exploitations. Ne soyons pas caricaturaux.

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Une petite ferme avec une mention valorisante pourra entrer dans les 50 %.

L'amendement COM-27 rectifié *bis* inclut les produits issus du commerce équitable français dans la liste des produits qui entreraient dans le décompte des 50 %. L'article 11 prévoit désormais que les gestionnaires devront développer l'achat de produits issus du commerce équitable, notion qui a été élargie en 2014 aux échanges entre acteurs situés dans les pays du Nord, dont la France. Cette préoccupation est donc déjà satisfaite. Viser uniquement des produits français serait par ailleurs clairement discriminatoire et contraire au droit européen. Enfin, 89 % des produits équitables français sont labellisés bio ; ils entreront donc dans les 50 % à ce titre. Avis défavorable.

L'amendement COM-105 rectifié lui est similaire mais sans viser les produits français. Même avis défavorable. Les amendements COM-333 et COM-334 sont rédactionnels. L'amendement COM-220 entend ajouter une obligation supplémentaire consistant à atteindre les 30 % de produits issus de l'agriculture biologique ou d'exploitations en conversion au 1<sup>er</sup> janvier 2024. Tenons-nous en à l'équilibre actuel de l'article, sans surcharger la barque. Il sera toujours temps, si l'on s'aperçoit que les objectifs sont atteints sans difficulté, de les relever dans quelques années. Avis défavorable.

L'amendement COM-335 est rédactionnel. L'amendement COM-132 prévoit une mesure transitoire pour les contrats qui seraient toujours en cours au 1<sup>er</sup> janvier 2022. Les modalités d'application de l'article seront précisées par le décret en Conseil d'État, il n'est donc pas nécessaire de le mentionner dans la loi. Avis défavorable.

L'amendement COM-363 vise en premier lieu à améliorer l'information et la consultation des usagers de la restauration collective publique sur la qualité des produits servis. Pour plus de simplification, il est proposé de mettre en cohérence, en les regroupant au sein d'un même article, les deux dispositifs d'information prévus à l'article 11 et à l'article 11 *quater* ; d'étendre l'information et la consultation des usagers aux établissements de santé, sociaux et médico-sociaux et pénitentiaires ; d'élargir cette information aux produits acquis dans le cadre de projets alimentaires territoriaux (PAT) ; et de fixer une obligation de résultat, tout en laissant les gestionnaires juges des moyens qu'ils mettent en œuvre pour y parvenir. En second lieu, cet amendement restreint à la seule restauration collective publique l'obligation d'information prévue à compter de 2020, car il n'y a pas lieu de l'appliquer à la restauration privée à qui les 50 % ne s'appliquent pas.

L'amendement COM-106 prévoit que les cantines des établissements scolaires et des établissements d'accueil de la petite enfance devront obligatoirement proposer, chaque jour, un menu végétarien. Cette préoccupation est déjà traitée par le plan de diversification des protéines. Privilégions le dialogue au sein des communautés éducatives plutôt que d'agir par la contrainte ; les établissements peuvent déjà prévoir des repas végétariens ; les repas à la cantine sont, bien souvent, pour de nombreux enfants, le seul repas équilibré de la journée. Laissons les gestionnaires définir ce qui leur semble le mieux. Avis défavorable.

**M. Joël Labbé.** – Ce n'est pas de la provocation. De plus en plus de familles sont végétariennes. Il faut que leurs enfants puissent avoir le choix d'un vrai plat végétarien, et pas seulement les légumes du plat, sans la viande. S'il y a une crise de la viande, il y a aussi une crise planétaire. Je défends la consommation d'une viande de qualité, en moindre quantité, qui rémunère le producteur et qui respecte le bien-être animal. Consommer autant de viande de mauvaise qualité n'est pas tenable.

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-113 rectifié *bis*, très voisin du précédent, prévoit la même obligation de menu végétarien quotidien, mais cette fois-ci au 1<sup>er</sup> janvier 2022 et pour toute la restauration collective publique dans les établissements servant plus de deux cents couverts par jour. Avis défavorable pour les mêmes raisons. L'amendement COM-336 est rédactionnel.

L'amendement COM-338 introduit une souplesse supplémentaire dans l'obligation faite aux gestionnaires de restauration collective publique de présenter un plan pluriannuel de diversification de protéines. Il est ainsi proposé de relever le seuil de 200 à 300 couverts par jour, afin d'exempter, par exemple, les groupes scolaires d'une dizaine de classes n'ayant pas l'ingénierie suffisante pour élaborer ce plan.

L'atteinte des objectifs fixés à l'article 11 pour améliorer la qualité des produits servis dans la restauration collective publique suppose une forte structuration des filières à laquelle la mise en place d'un lieu de dialogue, au niveau régional, pourrait contribuer. En réunissant une fois par an, à l'initiative du président du conseil régional, les différents acteurs capables d'aider à cette structuration – préfet de région, collectivités territoriales, producteurs représentés par leurs chambres d'agriculture départementales et régionales, gestionnaires de la restauration collective, usagers et représentants des projets alimentaires territoriaux lorsqu'ils

existent –, l'instance de concertation proposée à l'amendement COM-337 fera état des difficultés rencontrées sur le terrain, proposera des solutions concrètes et coordonnera mieux les efforts pour parvenir à un approvisionnement de qualité, durable et local..

**Mme Sophie Primas, présidente.** – C'est extrêmement important.

*L'amendement COM-284 rectifié est adopté.*

*L'amendement COM-103 rectifié est retiré.*

*Les amendements n<sup>os</sup> COM-412, COM-57, COM-276 rectifié bis, COM-328, COM-329, COM-330, COM-76 rectifié bis, COM-114 rectifié bis, COM-73 rectifié bis, COM-286, COM-183, COM-331, COM-154, COM-332, COM-104, COM-247, COM-285, COM-27 rectifié bis, COM-105 rectifié, COM-333, COM-334, COM-220, COM-335, COM-132, COM-363, COM-106, COM-113 rectifié bis, COM-336, COM-338, COM337 deviennent sans objet.*

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

### **Articles additionnels après l'article 11**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-74 rectifié *bis* confie au Conseil national de l'alimentation une mission nouvelle qui consisterait à élaborer des recommandations en matière d'approvisionnement de la restauration collective. S'il s'agit d'aider à la mise en œuvre de l'article 11, le Gouvernement a déjà annoncé son intention d'installer un Conseil national de la restauration collective qui réunira toutes les parties prenantes. Je vous ai proposé de prévoir un lieu d'échanges réguliers au niveau régional pour aider à la structuration des filières au plus près du terrain. L'amendement serait donc satisfait. En revanche, si, par cet amendement, il était question d'ajouter de nouvelles règles aux obligations déjà fixées par la loi, je n'y serais pas favorable.

*L'amendement COM-74 rectifié bis n'est pas adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-111 rectifié *bis* inclut dans les domaines d'action du programme national pour l'alimentation (PNA) le « rythme alimentaire ». Celui-ci propose déjà « des catégories d'actions dans les domaines de l'éducation et de l'information pour promouvoir l'équilibre et la diversité alimentaires » ; il me semble que la notion d'équilibre intègre cette dimension de rythme alimentaire quotidien. De même, le programme national nutrition santé (PNNS) comporte déjà ce type de recommandations. Cet amendement me semble donc satisfait. Avis défavorable.

*L'amendement COM-111 rectifié bis n'est pas adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-75 rectifié *bis* complète les missions de l'Observatoire de l'alimentation par une tâche nouvelle de suivi des dispositions de l'article 11 en matière de restauration collective. Il est à la fois satisfait par l'annonce faite par le Gouvernement de la prochaine installation d'un Conseil national de la restauration collective, et contraire à l'article 11 *septies* du présent projet de loi, qui recentre l'Observatoire de l'alimentation sur une mission unique : le suivi global de la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire. Ne complexifions pas encore le dispositif : avis défavorable.

*L'amendement COM-75 rectifié bis n'est pas adopté.*

**Article 11 bis A (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Les amendements identiques COM-339 et COM-413 suppriment un article inutile voire contraignant pour les collectivités locales. Les autoriser à imposer l’affichage de la composition des menus dans leurs services de restauration collective est inutile car elles le font déjà, de façon volontaire, en donnant des informations sur l’origine, la qualité ou le mode de préparation des aliments. Sans portée normative, cet article renvoie à un décret en Conseil d’État pour fixer les modalités, ce qui aboutirait à contraindre les collectivités sur la façon dont elles entendent mettre en œuvre ces dispositions.

*Les amendements identiques COM-339 et COM-413 sont adoptés.*

*L’article 11 bis A est supprimé.*

*L’amendement COM-133 devient sans objet.*

**Article 11 bis (nouveau)**

*L’article 11 bis est adopté sans modification.*

**Article 11 ter (nouveau)**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – L’article 11 *ter* a été délégué au fond à la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable. L’usage veut que nous suivions ses positions.

*L’amendement COM-414 est adopté ; l’amendement COM-127 n’est pas adopté ; l’amendement COM-415 est adopté ; l’amendement COM-58 n’est pas adopté, non plus que les amendements COM-277 rectifié bis, COM-86 rectifié, COM-90, COM-112 rectifié ter, COM-156 rectifié ter, COM-160 rectifié et l’amendement COM-257, satisfait.*

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

**Articles additionnels après l’article 11 ter**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Là encore nous suivrons la position de la commission du développement durable.

*L’amendement COM-416 est adopté et devient article additionnel.*

*L’amendement COM-191 rectifié n’est pas adopté.*

**Article 11 quater (nouveau)**

*Les amendements de suppression COM-364 et COM-417 sont adoptés et l’article 11 quater est supprimé. L’amendement COM-221 devient sans objet.*

**Article 11 quinquies (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Avis défavorable à l'amendement COM-134 qui supprime le rapport sur l'extension éventuelle de l'article 11 à la restauration collective privée, que je vous proposerai plutôt de compléter.

*L'amendement COM-134 n'est pas adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-340 précise que le rapport sur l'extension éventuelle des dispositions de l'article 11 à la restauration collective privée évalue la constitutionnalité d'une telle hypothèse.

**Mme Catherine Procaccia.** – N'est-ce pas au Conseil constitutionnel qu'il appartient de statuer sur la constitutionnalité d'une disposition ?

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Il s'agit seulement de demander au Gouvernement de réfléchir à ce point avant d'envisager de prendre la mesure.

*L'amendement COM-340 est adopté. L'amendement COM-418, satisfait, est sans objet.*

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

**Article 11 sexies (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-341 renforce le dispositif prévu au présent article en matière d'usage de dénominations associées aux produits d'origine animale pour des produits contenant une part significative de matières d'origine végétale. Il s'agit de lutter efficacement contre des pratiques commerciales trompeuses qui visent à induire le consommateur en erreur, voire à introduire un principe d'équivalence entre ces produits, en recourant au vocabulaire carné pour présenter certains produits végétariens ou végétaliens. Or, ces pratiques ne concernent pas seulement les dénominations figurant sur l'emballage des produits, mais aussi celles employées dans le cadre de la publicité faite autour de ces produits. Aussi convient-il d'étendre la protection prévue au présent article à la promotion de ces produits, et non à leur seule commercialisation.

*L'amendement COM-341 est adopté.*

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

**Articles additionnels après l'article 11 sexies**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Avis défavorable à l'amendement COM-3 rectifié qui entend imposer une obligation d'information des consommateurs et des collectivités sur les différents traitements appliqués sur les denrées alimentaires, les produits agricoles utilisés pour l'alimentation animale et les produits vitivinicoles. Outre sa grande imprécision, l'obligation ainsi posée serait excessivement large et poserait d'évidentes difficultés. D'abord en termes de conformité au droit européen : les États membres ne peuvent exiger des informations complémentaires que pour certains types de denrées alimentaires, or, seraient visées ici toutes les denrées alimentaires. Ensuite ces

obligations sont impossibles à contrôler aujourd'hui. Enfin, aucune date d'entrée en vigueur différée n'est même prévue.

**M. Joël Labbé.** – C'est un amendement d'appel.

*L'amendement COM-3 rectifié n'est pas adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-6 rectifié est un amendement de repli par rapport au précédent. Il propose une solution assez inédite : elle consiste non pas à demander un rapport au Gouvernement mais à prévoir que le Parlement produira un rapport sur l'opportunité d'une information élargie du consommateur sur les traitements appliqués sur les denrées alimentaires et les produits vitivinicoles ! Il est inutile que le législateur s'impose à lui-même des réflexions pour les mener : les assemblées peuvent travailler sur les sujets qu'elles souhaitent dans le cadre de leurs commissions respectives, et les groupes politiques peuvent utiliser leur droit de tirage pour obtenir la création d'une structure temporaire. Avis défavorable.

*L'amendement COM-6 rectifié n'est pas adopté.*

#### **Article 11 septies A (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Les amendements identiques COM-87 rectifié, COM-184, COM-197 rectifié, COM-259 rectifié bis, COM-273 rectifié et COM-342 suppriment l'article, qui impose une obligation d'affichage environnemental des denrées alimentaires.

Les règles d'étiquetage des denrées alimentaires sont fixées en effet au niveau européen. Imposer l'ajout de la mention « animaux nourris aux OGM » pour les seuls agriculteurs français les pénaliserait face à des productions étrangères non soumises à la même obligation.

Une telle obligation apparaît également inopportune, voire contre-productive, au regard des expérimentations en cours ou à venir : en matière d'indication de l'origine géographique, une expérimentation issue de la loi « Sapin 2 » est déjà en cours ; en matière d'indication des modes d'élevage, une réflexion sur l'expérimentation d'un étiquetage de ce type a été inscrite dans la feuille de route des États généraux de l'alimentation 2018-2022.

Le contrôle de cette obligation apparaît enfin impraticable, en particulier s'agissant du contrôle du nombre de traitements phytosanitaires. Du reste, le nombre de traitements non seulement n'est pas un indicateur pertinent de la qualité sanitaire des denrées et pourrait même s'avérer contre-productif en stigmatisant certaines productions, dont les productions bio, où l'on fait plus de traitements mais à doses moindres.

L'adoption de ces amendements ferait tomber l'amendement COM-17 rectifié bis, qui visait à renforcer encore l'obligation, notamment en l'anticipant de deux ans, et satisferait les amendements de suppression partielle COM-45, COM-155 et COM-200.

J'ajoute que je proposerai en séance un amendement traitant de la concurrence déloyale de certaines productions étrangères commercialisées en France qui ne respectent pas les normes européennes et françaises imposées à nos agriculteurs. Ce sera l'occasion de demander au ministre de renforcer les moyens des douanes et de la DGCCRF, d'exiger l'insertion d'une clause, dans chaque accord de libre-échange, prévoyant la possibilité de

mener des contrôles *in situ*, et enfin de mettre en œuvre plus systématiquement des clauses de sauvegarde pour suspendre l'importation de productions qui utiliseraient des produits interdits en France ou en Europe.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – La commission du développement durable avait initialement envisagé de proposer la suppression de cet article. Elle a finalement préféré assouplir le dispositif puisqu'il répond quand même à une préoccupation majeure : ainsi l'amendement COM-419 prévoit l'affichage de certaines mentions comme la nature des protéines utilisées pour l'élevage des animaux, le mode d'élevage, l'origine géographique, la nature des traitements appliqués. Nous avons eu peur, si nous supprimions l'article, d'en revenir finalement, à l'issue des discussions en CMP, à la rédaction initiale qui serait à la fois très difficile à mettre en œuvre et poserait un problème de concurrence avec les produits importés.

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Cet amendement conserve l'obligation d'affichage environnemental prévue par l'article à deux différences près : d'une part, la liste des informations visées ne serait plus définie dans la loi mais renvoyée au décret ; d'autre part, ce serait plus largement la nature des protéines données aux animaux, incluant la mention de l'utilisation éventuelle d'OGM, qui serait visée, au lieu de la mention « nourri aux OGM », ce qui ne change en réalité rien non plus sur le fond. Avis défavorable, pour les raisons déjà exposées sur les amendements de suppression.

*Les amendements identiques COM-87 rectifié, COM-184, COM-197 rectifié, COM-259 rectifié bis, COM-273 rectifié et COM-342 sont adoptés. En conséquence, l'article 11 septies A est supprimé.*

*Les amendements COM-419, COM-17 rectifié bis, COM-45 rectifié, COM-155 rectifié et COM-200 rectifié deviennent sans objet.*

#### **Articles additionnels après l'article 11 septies A**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-32 rectifié *ter* vise à inclure dans les pratiques commerciales trompeuses les mentions concernant l'impact environnemental et climatique d'un bien ou service. L'article L. 121-2 du code de la consommation prévoit déjà que peuvent constituer des pratiques commerciales trompeuses les allégations, indications ou présentations fausses ou de nature à induire en erreur, qui portent sur les conditions d'utilisation et l'aptitude à l'usage d'un bien, ses propriétés et les résultats attendus de son utilisation, ainsi que les résultats et les principales caractéristiques des tests et contrôles effectués sur le bien ou le service. Les indications relatives à l'impact environnemental du bien peuvent donc être prises en compte par ce biais. Retrait ?

*L'amendement COM-32 rectifié ter est retiré.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-116 rectifié bis vise à rendre obligatoire, à compter du 1er janvier 2019, l'étiquetage des produits préparés qui contiendraient du minéral de viande. J'y suis défavorable car je rappelle que le minéral de viande ne contient rien d'autre que de la viande et ne justifie donc en rien un étiquetage spécifique dont les auteurs ne peuvent ignorer l'aspect stigmatisant qu'il comporterait. Les steaks hachés ou les saucisses ne sont pas constitués d'autre chose que de minerais de viande et permettent de valoriser des restes de découpage parfaitement nobles, plutôt que de les gaspiller. Avis défavorable.

**M. Joël Labbé.** – Il y a une différence entre le minerai de viande et les steaks hachés. Le minerai est constitué d'un mélange très large... Parler de viande à son égard est inacceptable ! Il serait dans l'intérêt de tout le monde de rayer le minerai de la carte !

*L'amendement COM-116 rectifié bis n'est pas adopté.*

**Article 11 septies B (nouveau)**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Cet article a été délégué au fond à la commission du développement durable.

*L'amendement COM-135 n'est pas adopté.*

*L'article 11 septies B est adopté sans modification.*

**Article 11 septies (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-343 supprime cet article portant sur les informations relatives aux produits alimentaires vendus en ligne. Les règles applicables en la matière sont harmonisées au niveau communautaire par le règlement dit « INCO » du 25 octobre 2011 dont l'article 14 dispose en particulier, s'agissant de la vente à distance, que « les informations obligatoires sur les denrées alimentaires (...) sont fournies avant la conclusion de l'achat et figurent sur le support de la vente à distance ». Cette obligation de report sur le support de la vente à distance ne peut être remplie, par définition, que si les informations sont reportées de façon lisible pour le consommateur (taille de caractères adaptée, langue utilisée, etc.), ce qu'il appartient à la DGCCRF de contrôler, sans qu'il soit utile de mentionner dans la loi, comme proposé par le présent article, qu'un tel report doit être fait « de façon explicite ». Cette précision est donc, au mieux, inutile et serait non conforme au droit européen si elle revenait à imposer sans justification, au niveau national, l'indication de mentions complémentaires non prévues par le droit européen.

*L'amendement COM-343 est adopté et l'article 11 septies est supprimé.*

**Article additionnel après l'article 11 septies (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-199 rectifié vise à obliger les metteurs sur le marché de denrées alimentaires à mettre à la disposition du public, en *open data*, les inscriptions de toute nature relatives à ces produits. Une telle obligation imposée à des personnes privées constituerait clairement une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre. Avis défavorable.

*L'amendement COM-199 rectifié n'est pas adopté.*

*La réunion est suspendue à 20 heures.*

*La réunion reprend à 21 h 05.*

**Article 11 octies (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Les amendements COM-162, COM-192 rectifié *bis*, COM-248, COM-293 et COM-163 rectifié *bis* sont en discussion commune. Les amendements identiques COM-162 et COM-192 rectifié *bis* suppriment

l'article autorisant l'affinage de fromages fermiers en dehors d'une exploitation. Souvent réalisée dans des caves collectives, cette pratique ancienne ne posait nul problème avant une décision rendue en 2015 par le Conseil d'État la privant de base réglementaire. En élevant au niveau de la loi les dispositions ainsi annulées, l'article 11 *octies* apporte une réponse définitive à cette insécurité juridique, tout en assurant la bonne information des consommateurs grâce à l'indication du lieu de l'affinage. Je suis donc défavorable à sa suppression.

Les amendements COM-248, COM-293 et COM-163 rectifié *bis*, dont je demande le retrait ou auxquels je serai, à défaut, défavorable, réduisent le champ de l'appellation fromage fermier, pour les fromages affinés hors de la ferme, aux seuls produits sous SIQO et sous la réserve d'une mention obligatoire du nom du producteur pour le premier d'entre eux. Le dispositif prévu me paraît suffisamment encadré et souple pour sécuriser les pratiques.

*Les amendements COM-162, COM-192 rectifié bis, COM-248, COM-293 et COM-163 rectifié bis ne sont pas adoptés.*

*L'article 11 octies est adopté sans modification.*

#### **Article 11 nonies A (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Mon amendement COM-344, identique à l'amendement COM-265 rectifié, supprime l'article 11 *nonies A*, qui prévoit que les indications obligatoires, dont celle du pays d'origine, apparaissent sur le récipient de façon à être lisibles simultanément sans qu'il soit nécessaire de le tourner. Ce souhait est satisfait par le droit européen.

**M. Roland Courteau.** – Cette disposition, introduite par l'Assemblée nationale, a pourtant le mérite de faire figurer la mention du pays d'origine visiblement, afin de ne pas tromper le consommateur. Les vins espagnols, peu coûteux, sont présentés de façon camouflée dans les rayons des supermarchés. Il faut davantage de loyauté et de transparence ! Un vin espagnol de ma connaissance utilise une photographie de Carcassonne sur son étiquette : il s'agit d'une concurrence parasitaire d'un produit étranger, qui utilise la renommée des vins français. Si le droit européen le prévoit déjà, qu'on l'applique ! En attendant, la tromperie perdure dans l'indifférence générale...

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Il s'agit là d'une pratique commerciale trompeuse du ressort de la DGCCRF. Le droit, très clair en la matière, doit être appliqué et les contrevenants sanctionnés.

**M. Roland Courteau.** – Ces pratiques durent pourtant depuis des années !

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Quoi qu'il en soit, cet article n'apporte rien.

*Les amendements de suppression COM-344 et COM-265 rectifié sont adoptés et l'article 11 nonies A est supprimé.*

#### **Article additionnel après l'article 11 nonies A (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-325 rectifié crée une nouvelle pratique commerciale réputée trompeuse en matière de présentation de

l'origine de vins étrangers qui entretiendraient la confusion avec des vins d'origine française. Le code de la consommation est déjà explicite en matière de pratique commerciale trompeuse. L'amendement me semble dès lors inutile : j'en demande le retrait ou, à défaut, y serai défavorable.

*L'amendement COM-325 rectifié n'est pas adopté.*

**Article 11 nonies B (nouveau)**

*L'article 11 nonies B est adopté sans modification.*

**Article 11 nonies C (nouveau)**

*L'article 11 nonies C est adopté sans modification.*

**Article 11 nonies D (nouveau)**

*L'article 11 nonies D est adopté sans modification.*

**Article 11 nonies E (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Mon amendement COM-345 étend l'obligation d'information sur l'origine géographique des vins à tous les exploitants d'établissements de vente au consommateur final. Dans sa rédaction actuelle, en effet, cette obligation ne s'applique pas aux débits de boissons tels que des bars, bars à vin ou buvettes. L'amendement précise, en outre, que l'information devra figurer sur tout support de vente.

*L'amendement COM-345 et l'amendement rédactionnel COM-346 sont adoptés.*

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

**Article additionnel après l'article 11 nonies E (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-347, les amendements identiques COM-42 rectifié *ter*, COM-94 rectifié, COM-121 rectifié *ter*, COM-125 rectifié et COM-254 rectifié, ainsi que l'amendement COM-266 rectifié *bis* maintiennent le caractère obligatoire de la déclaration de récolte des raisins, qui est à la fois réclamé par la profession, qui en rappelle l'intérêt pour assurer la traçabilité des vins, et autorisé par le droit européen. Sa suppression n'entraînerait aucune simplification administrative pour les récoltants, ni ne déchargerait l'administration d'une tâche de saisie, la déclaration étant dématérialisée depuis 2010. Je vous recommande d'adopter mon amendement COM-347, dont la rédaction me semble plus satisfaisante.

**M. Joël Labbé.** – Je partage absolument le combat de Roland Courteau s'agissant de la défense de nos vins ! Quant aux fromages, la question est essentielle ! Nous en reparlerons en séance publique.

*L'amendement COM-347 est adopté et devient article additionnel. Les amendements COM-42 rectifié *ter*, COM-94 rectifié, COM-121 rectifié *ter*, COM-125 rectifié, COM-254 rectifié et COM-266 rectifié *bis* deviennent sans objet.*

**Article 11 nonies (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Mon amendement COM-348 renforce l'encadrement du terme « équitable » en visant l'ensemble de la définition du commerce équitable et non seulement certains critères. Seront ainsi incluses les exigences de gouvernance démocratique, de traçabilité des produits et de participation à des actions de sensibilisation.

*L'amendement COM-348 est adopté.*

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

**Article 11 decies (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Mon amendement COM-349 précise que les pays d'origine d'un miel composé d'un mélange de miels en provenance de plusieurs pays doivent être indiqués dans l'ordre décroissant d'importance de la part prise dans la composition du produit. À défaut, la disposition, qui vise à renforcer l'information du consommateur, pourrait avoir pour effet paradoxal de l'induire en erreur dans certaines configurations.

**M. Joël Labbé.** – Je ne comprends pas que l'on admette les mélanges de miels ! Avec la problématique de la disparition des abeilles, nous devons être extrêmement stricts sur l'origine des miels et veiller à l'unicité des produits.

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Il nous faut *a minima* assurer la bonne information du consommateur, c'est ce que propose cet amendement.

*L'amendement COM-349 est adopté.*

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

**Article additionnel après l'article 11 decies (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-91 renforce la protection de l'appellation d'origine protégée (AOP) fromage de Sainte Maure. Les règles relatives à chaque AOP sont définies dans des cahiers de charges homologués par décret. Les dispositions proposées ne relèvent donc pas du domaine de la loi et, surtout, n'apportent rien en termes de protection de l'appellation. Mon avis est défavorable.

*L'amendement COM-91 n'est pas adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-188, auquel je suis défavorable, rend obligatoire une analyse systématique et *a priori* de la conformité des miels par un laboratoire qualifié pour tous les metteurs sur le marché, y compris en vente directe. Si les cas de fraude sont effectivement fréquents, une telle obligation serait disproportionnée et de nature à faire peser une charge excessive, voire impossible à assumer, sur les petits producteurs, en particulier lorsqu'ils vendent leur miel en direct. Comme pour les autres denrées alimentaires, la conformité des miels aux prescriptions réglementaires fait l'objet de contrôles réguliers par la DGCCRF. Il n'y a donc pas lieu de

prévoir un contrôle spécifique et systématique qui, s'il était mis en place, aboutirait sans doute à la disparition des petits producteurs au profit des seuls plus gros conditionneurs.

**M. Joël Labbé.** – Je discuterai de ce sujet en séance publique avec M. Bizet. J'approuve notre rapporteure : nous devons protéger nos productions artisanales des normes industrielles, qui les tuent ! C'est la même sur les poulets artisanaux, à qui l'on impose des normes impossibles à respecter, mais j'aurai l'occasion d'y revenir en séance.

*L'amendement COM-188 n'est pas adopté.*

#### **Article 11 undecies (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-222 étend la mission de la politique agricole pour assurer l'équivalence des normes de production au sein des échanges internationaux. J'y suis favorable car cet amendement reprend la position du Sénat en matière d'accords de libre-échange.

*L'amendement COM-222 est adopté.*

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

#### **Articles additionnels après l'article 11 undecies (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Les amendements COM-323, COM-322 et COM-324 ajoutent aux objectifs de la politique agricole et de l'alimentation l'interdiction d'importer des produits dont la production ne respecterait pas les mêmes normes que celles imposées au niveau national. J'entends bien entendu ces préoccupations, que je partage mais je ne peux être favorable à ces amendements qui sont à la fois trop imprécis et inopérants..

*Les amendements COM-323, COM-322 et COM-324 ne sont pas adoptés.*

#### **Article 11 duodecies A (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-350 vise à supprimer l'ajout de parlementaires pour siéger au Conseil national de l'alimentation (CNA) et à prévoir la remise du rapport annuel d'activité de ce dernier, non pas seulement au Gouvernement, mais aussi au Parlement. Si cet amendement est adopté, l'amendement COM-136 deviendra sans objet. À l'heure où le Sénat entend procéder à une remise à plat des organismes extraparlimentaires, il n'est pas souhaitable d'en créer de nouveaux lorsque ça n'est pas justifié.

*L'amendement COM-350 est adopté.*

*L'amendement COM-136 devient sans objet.*

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

**Article 11 duodecies (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L’amendement COM-351 supprime l’article qui dispose que la certification environnementale « concourt de façon majeure à la valorisation de la démarche agro-écologique ». Cette disposition, sans aucune portée normative, n’apporte rien à la certification environnementale.

*L’amendement COM-351 est adopté et l’article n° 11 duodecies est supprimé.*

**Article additionnel après l’article 11 duodecies (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L’amendement COM-294 tend à définir dans la loi ce qu’est une petite ferme. Avis défavorable pour les raisons déjà exposées.

**M. Joël Labbé.** – Les petites fermes sont extrêmement pourvoyeuses d’emplois de proximité. Il importe qu’elles vivent mieux sur notre territoire.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Cet amendement pourrait être déclaré irrecevable au titre de l’article 45 de la Constitution.

*L’amendement COM-294 n’est pas adopté.*

**Article 11 terdecies A (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L’amendement COM-304 rectifié vise à supprimer l’article 11 *terdecies* A, qui prévoit l’inclusion, au 1<sup>er</sup> janvier 2030, d’exigences environnementales dans les cahiers des charges des signes d’identification de la qualité et de l’origine, au motif que cela représenterait un alourdissement excessif. Je suis, pour ma part, favorable à l’objectif car il correspond à une demande sociétale qui est ressortie des états généraux de l’alimentation. L’inclusion de critères environnementaux ne serait exigée qu’en 2030. Il est ressorti des débats à l’Assemblée nationale que le niveau minimal correspondrait au niveau 1 de la certification environnementale, qui n’est pas excessivement exigeant. Les mentions valorisantes de type produit fermier ou produit de montagne ne seront pas concernées.

Enfin, je vous proposerai dans l’amendement COM-352 de supprimer la référence à la certification environnementale. En conséquence, avis défavorable sur l’amendement COM-304 rectifié.

**M. Joël Labbé.** – Je partage votre analyse, madame la rapporteure. Il faut être ambitieux mais je souhaiterais même aller plus loin et ne pas attendre 2030.

*L’amendement COM-304 rectifié n’est pas adopté.*

*L’amendement COM-352 est adopté.*

*L’amendement COM-420 devient sans objet.*

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-420 prévoyait que les signes d’identification de la qualité et de l’origine intégraient dans leurs cahiers des charges des critères environnementaux, conformément aux conclusions des États généraux de l’alimentation, mais ce dès 2021.

**M. Joël Labbé.** – J’aurais préféré celui-là !

*L’article 11 terdecies A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article additionnel après l’article 11 terdecies A (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L’amendement COM-65 rectifié *ter* vise à rendre obligatoire, d’ici à cinq ans, l’inscription de critères liés au respect de la biodiversité dans les cahiers des charges des signes de qualité et des mentions valorisantes.

J’y suis défavorable à plusieurs titres. Tout d’abord, l’article 11 *terdecies A* prévoit déjà d’inclure dans les cahiers des charges des signes de qualité des exigences environnementales au 1<sup>er</sup> janvier 2030. Ensuite, seraient ici visés non seulement les signes de qualité, mais aussi toutes les mentions valorisantes. Par ailleurs, le délai envisagé de cinq ans serait très insuffisant. Enfin, il est prévu que ces critères devraient correspondre à une certification environnementale de niveau 3, ce qui paraît très excessif. Avis défavorable, de même que sur l’amendement de repli COM-66 rectifié *ter*, qui prévoit un rapport sur le même sujet.

*L’amendement COM-65 rectifié ter n’est pas adopté, non plus que l’amendement COM-66 rectifié ter.*

**Article 11 terdecies (nouveau)**

*L’article 11 terdecies est maintenu supprimé.*

**Article 11 quaterdecies (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Les deux amendements identiques COM-353 et COM-137 visent à supprimer la remise d’un rapport sur la définition de la déforestation importée. Alors que le Gouvernement est censé finaliser la Stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée (SDNI) pour l’été 2018, il serait paradoxal de travailler à la définition du concept dans un rapport à remettre dans les six mois suivant la promulgation de la présente loi.

**M. Jean-Claude Tissot.** – La secrétaire d’État auprès du ministre de la transition écologique et solidaire ne nous a absolument pas répondu sur la déforestation tout à l’heure en séance.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Certes, mais la déforestation a un rapport très lointain avec la qualité de l’alimentation.

**M. Joël Labbé.** – Au contraire ! On ne peut que globaliser ces problématiques. À force de voir trop petit, on n’y voit plus grand-chose.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Une étude est faite pour l’été 2018.

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – La stratégie nationale doit nous être communiquée dans un mois. Cette question est donc prise en compte.

**M. Joël Labbé.** – On fait encore confiance à la stratégie nationale ! On l’attend !

**Mme Sophie Primas, présidente.** – On ne fait pas plus confiance à un énième rapport, qui a de toute façon très peu de chances d’être remis !

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Je vous invite à être vigilants et à questionner le Gouvernement sur ce point.

*Les amendements identiques COM-353, COM-137 et COM-421 sont adoptés et l’article 11 quaterdecies est supprimé. L’amendement COM-223 n’a plus d’objet.*

**Article additionnel après l’article 11 quaterdecies**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Les amendements COM-71 *rectifié ter* et COM-157 sont identiques sur le fond : ils prévoient de fixer à l’État l’objectif de n’acheter, au 1<sup>er</sup> janvier 2022, que des produits n’ayant pas contribué à la déforestation importée. Le présent projet de loi a déjà ajouté, à l’article 11 *nonies* B, la promotion des produits n’ayant pas contribué à la déforestation importée à la liste des objectifs de la politique conduite dans le domaine de la qualité et de l’origine des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer. Le Gouvernement doit par ailleurs publier prochainement la stratégie nationale, comme je l’ai rappelé. Aller au-delà, et contraindre les achats de l’État dès 2022 me paraît prématuré. Avis défavorable.

**M. Joël Labbé.** – Il faut absolument que l’on prenne maintenant conscience de l’importance de cette question. Il importe d’adopter les dispositions qui conviennent tant la situation est urgente. Je défends ces amendements avec force.

**M. Jean-Pierre Decool.** – Je puis comprendre que l’on ne veuille pas mettre en œuvre des décisions qui tombent comme un couperet. Mais pourquoi alors ne pas fixer le même objectif avec deux ans de plus ?

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Il est compliqué de prendre position sur ce sujet de manière tranchée, alors que nous ne disposons pas de la stratégie nationale. De plus, le lien avec le texte est ténu.

*L’amendement COM-71 rectifié ter n’est pas adopté, non plus que l’amendement COM-157.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L’amendement COM-70 *rectifié ter* prévoit d’ajouter un autre objectif, celui de ne plus acheter de produits ayant contribué à la conversion d’écosystèmes naturels à compter de 2025, en plus de l’objectif fixé en 2022 pour les produits qui contribueraient à la déforestation importée. Avis défavorable, pour les mêmes raisons.

**M. Jean-Pierre Decool.** – Mon raisonnement est le même : on doit graver cet objectif dans le marbre. Il ne nous appartient pas de défendre la position du Gouvernement. Le droit d’amendement est un droit remarquable. Laissons le Gouvernement nous répondre !

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – On doit d’abord connaître la stratégie nationale pour pouvoir en débattre et fixer des objectifs. Il faut engager le débat en séance publique.

**M. Joël Labbé.** – Si l'on attend que le Gouvernement nous donne les directions avant de nous mettre en marche, on est mal partis ! On est dans un régime qui est en train de devenir excessivement présidentiel ! Il y va du rôle du Parlement. J'appuierai ces amendements en séance publique !

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

#### **Article 11 quindecies (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-380 reprend les conclusions du rapport d'information du Sénat intitulé *Après l'affaire Lactalis : mieux contrôler, informer et sanctionner*. Il vise à restreindre l'obligation de transmission des autocontrôles positifs de l'environnement de production réalisés par le fabricant d'une denrée alimentaire aux seuls cas où l'agent pathogène détecté a pour effet de rendre préjudiciable à la santé humaine les produits concernés. En outre, est ajoutée l'obligation pour un exploitant, en cas d'un tel autocontrôle positif, de réaliser dans les plus brefs délais une contre-expertise du prélèvement.

*L'amendement COM-380 est adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-224 tend à préciser qu'en cas de demande de l'autorité administrative les laboratoires doivent communiquer tout résultat d'analyse de manière immédiate. Si l'autorité administrative le demande, cela relève du bon sens. Avis favorable.

*L'amendement COM-224 est adopté.*

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

#### **Articles additionnels après l'article 11 quindecies**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-22 rectifié *bis* vise à assurer la transparence des opérations de contrôle sanitaire sur les aliments. Comme le précise l'exposé des motifs, ces obligations sont déjà prévues et relèvent du domaine réglementaire. Avis défavorable.

*L'amendement COM-22 rectifié bis n'est pas adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-23 rectifié *bis* tend à établir des sanctions à l'encontre des acteurs ayant failli à leur obligation d'autocontrôle. Or les sanctions existent déjà. Si les autocontrôles ne sont pas effectués conformément à ce qui est prévu dans le plan de maîtrise sanitaire (PMS) de l'établissement, il peut voir son agrément suspendu, voire retiré, lors des contrôles. Il est également difficile de prévoir une sanction de non-réalisation des autocontrôles si aucun contrôle sur ce point précis n'est prévu. En outre, les alinéas 9 et 10 de l'article 11 *quindecies* prévoient des sanctions en cas de non-publication de ces autocontrôles, ce qui recouvre une part du champ de l'article. Avis défavorable.

*L'amendement COM-23 rectifié bis n'est pas adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L’amendement COM-225 prévoit que les décisions de retrait prises par les autorités administratives soient publiées et figurent sur un site unique. Ne sont ici visées que les décisions de retrait prononcées par l’autorité administrative, alors que des décisions de retrait ou de rappel peuvent aussi être prises à l’initiative des fabricants de produits. En outre, lorsque l’autorité publique prend une telle décision, elle publie déjà sa décision. En revanche, l’idée d’un site unique, reprise des travaux des deux commissions du Sénat, est intéressante, mais cela ne relève pas du domaine de la loi. Avis défavorable.

**M. Henri Cabanel.** – Vu la difficulté à accéder à l’information sur le site du ministère de l’agriculture, nous voulions créer un site unique. Nous déposerons cet amendement en séance publique pour en discuter avec le ministre.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Cela ne relève pas du domaine de la loi.

*L’amendement COM-225 n’est pas adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L’amendement COM-34 rectifié *bis* prévoit que les contrôles officiels sont réalisés en suivant des audits en matière de bonnes pratiques de fabrication, d’hygiène et de respect des principes de l’HACCP – *Hazard Analysis Critical Control Point*, autrement dit « Analyse des dangers - points critiques pour leur maîtrise ». Les contrôles officiels visés, puisqu’ils sont réalisés par l’État, sont déjà très encadrés par des normes supérieures. Avis défavorable.

*L’amendement COM-34 rectifié bis n’est pas adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L’amendement COM-35 rectifié *bis* est satisfait par l’article 11 *quindecies*. Demande de retrait, sinon avis défavorable.

**M. Jean-Pierre Decool.** – Je le retire.

*L’amendement COM-35 rectifié bis est retiré.*

#### **Article 11 sexdecies A (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Les deux amendements identiques COM-279 rectifié et COM-60 prévoient que les laboratoires réalisant des autocontrôles ne pourront être qu’accrédités selon une norme pour pouvoir mener à bien leur mission. Le fait de participer à des comparaisons inter-laboratoires à leurs frais ne suffira plus. Aujourd’hui, les laboratoires réalisant des autocontrôles, qui peuvent ne pas être des laboratoires réalisant des contrôles officiels – les laboratoires nationaux de références ou les laboratoires agréés –, ne suivent aucune procédure d’accréditation ou de comparaison inter-laboratoires. L’article 11 *sexdecies* A renforce la réglementation en prévoyant que tous les laboratoires réalisant des autocontrôles suivront l’une des deux procédures. Ils ne suppriment donc aucunement l’accréditation officielle, mais en rajoutent une. Je rappelle que les laboratoires d’analyse départementaux sont, eux, reconnus par l’État et ne sont donc pas concernés par cet article. Compte tenu de ces éléments, demande de retrait ou, à défaut, avis défavorable.

**M. Daniel Laurent.** – Je retire mon amendement.

*L'amendement COM-279 rectifié est retiré.*

*L'amendement COM-60 n'est pas adopté.*

*L'article 11 sexdecies A est adopté sans modification.*

***Article 11 sexdecies (nouveau)***

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Cet article a été délégué pour examen au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

*L'amendement COM-190 n'est pas adopté.*

***Article 11 septdecies (nouveau)***

*L'article 11 septdecies est adopté sans modification.*

***Articles additionnels après l'article 11 septdecies (nouveau)***

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Les amendements COM-36 rectifié *ter* et COM-228 visent tous les deux, sous une forme et selon des modalités différentes, à interdire la publicité pour des boissons et des produits alimentaires manufacturés auprès des jeunes.

Le premier vise la publicité, audiovisuelle, électronique ou par voie d'affichage auprès des enfants de moins de seize ans ; le second se limite aux publicités télé et radio, mais à l'attention de tous les jeunes de moins de dix-huit ans.

Même si nous sommes tous sensibles à ces arguments, ces amendements sont beaucoup trop larges et seraient inapplicables : comment, par exemple, mesurer l'audience d'une affiche publicitaire et la part de jeunes de moins de seize ans qui la regardent ?

J'ajoute que nous disposons déjà d'un certain nombre d'instruments pour réguler la communication alimentaire auprès des jeunes : la loi du 20 décembre 2016 a déjà supprimé, depuis le 1<sup>er</sup> janvier de cette année, la publicité commerciale à destination des enfants de moins de douze ans dans les émissions destinées à la jeunesse de la télévision publique ; la charte du Conseil supérieur de l'audiovisuel comporte déjà des dispositions en la matière, qu'il est prévu de renforcer dans les prochains mois et d'étendre aux supports radio et internet ; enfin, des discussions sont déjà engagées avec les industriels et le Gouvernement à redit à l'Assemblée nationale son intention d'avancer sur ces sujets. Avis défavorable.

**M. Henri Cabanel.** – C'était une recommandation de l'atelier 9 des États généraux de l'alimentation.

**M. Joël Labbé.** – Nous démissionnons devant les grands groupes agro-industriels mondiaux, mais également devant les grands groupes qui détiennent les médias. On sait que les patrons de ces derniers exercent une influence pour tout ce qui touche à la publicité. Ces produits sont-ils bons pour la santé des enfants ? Veut-on que les trois quarts d'entre eux, comme aux États-Unis, deviennent obèses ? Il faut vraiment proscrire la publicité pour ces produits. Certains ne comprennent pas du tout qu'on laisse faire.

**M. Franck Montaugé.** – L’ancien président de TF1, Patrick Le Lay, expliquait que son rôle était de conformer les cerveaux pour vendre du Coca-Cola. La boucle est bouclée.

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Ces amendements visent à interdire la publicité pour tous les types de boissons et de produits alimentaires, sans aucune distinction. Je le rappelle, une nouvelle loi est entrée en application le 1<sup>er</sup> janvier dernier limitant la publicité à destination des enfants. Attendons avant d’en tirer des enseignements. On ne peut pas dire que rien n’est fait.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Quant à moi, je ne goûte pas beaucoup ces accusations adressées à la rapporteure avec ces allusions au lobbying de certains groupes. Nos rapporteurs sont libres de leurs choix. Attention à ces raccourcis.

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Il n’y a pas eu le moindre contact.

**M. Joël Labbé.** – Nous respectons parfaitement votre travail, je tiens à le dire, et il ne s’agissait en aucune façon de mettre en cause la rapporteure.

*Les amendements COM-36 rectifié ter et COM-228 ne sont pas adoptés.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L’amendement COM-229 de repli prévoit la remise d’un rapport sur l’encadrement de la publicité pour des produits alimentaires manufacturés auprès du jeune public. Avis défavorable sur le fond, pour les raisons déjà exposées, et sur la forme, car il n’est pas nécessaire de prévoir un rapport.

*L’amendement COM-229 n’est pas adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L’amendement COM-226 rectifié prévoit la fixation d’objectifs de réduction des matières grasses, du sucre et du sel par famille de produits alimentaires dans le programme national relatif à la nutrition et à la santé.

Il appartient au pouvoir réglementaire, et non à la loi, de décliner sur le plan opérationnel ses objectifs et les actions à mettre en œuvre pour les atteindre. Avis défavorable.

*L’amendement COM-226 rectifié n’est pas adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L’amendement COM-26 rectifié *ter*, comme le précédent mais cette fois-ci par un renvoi au code rural, demande à l’État de fixer des objectifs de réduction des matières grasses, du sucre et du sel par famille de produits alimentaires. Avis défavorable.

*L’amendement COM-26 rectifié ter n’est pas adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L’amendement COM-227 vise à intégrer un volet obligatoire consacré à l’alimentation au sein du schéma régional de santé. Cela me laisse sceptique, car les agences régionales de santé sont déjà très sollicitées. Sagesse.

**M. Henri Cabanel.** – Il vaut mieux prévenir que guérir !

*L'amendement COM-227 n'est pas adopté.*

**Article 11 octodécies (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-354 entend supprimer cet article relatif au renforcement du *reporting* extra-financier des grandes entreprises en matière de lutte contre la précarité alimentaire, de bien-être animal et d'une alimentation responsable, équitable et durable.

En premier lieu, une telle mesure reviendrait à alourdir à nouveau les obligations de rapportage des entreprises. En deuxième lieu, les dispositions existantes visant le « développement durable » ou « l'économie circulaire » incluent déjà les préoccupations visées ici.

**M. Joël Labbé.** – Les nombreuses personnes qui se sont mobilisées pendant les États généraux de l'alimentation ont été très déçues par le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale. Si nous continuons ainsi de le détricoter, à quoi ressemblera-t-il après son examen par le Sénat, et quelle image donnerons-nous de notre assemblée ?

**M. Daniel Gremillet.** – Je suis fier du travail fait par les rapporteurs !

*L'amendement COM-354 est adopté et l'article 11 octodécies est supprimé.*

*L'amendement COM-138 devient sans objet.*

**Article 11 novodécies (nouveau)**

*L'article 11 novodécies est maintenu supprimé.*

**Article 11 vicies (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – La gouvernance de l'Institut national de l'origine et de la qualité est déjà complexe et ses comités nationaux comportent plus d'une cinquantaine de personnes chacun.

En outre, il est déjà possible de nommer, parmi les personnalités qualifiées qui y siègent, des personnes au titre des compétences qui leur sont reconnues dans le domaine de la protection de l'environnement.

Aussi cet amendement COM-355 propose-t-il de supprimer cet article.

*L'amendement COM-355 est adopté et l'article 11 vicies est supprimé.*

**Article 11 unvicies A (nouveau)**

*L'article 11 unvicies A est adopté sans modification.*

**Article 11 unvicies B (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-139 vise à supprimer le rapport devant récapituler les aides versées département par département au titre du premier pilier de la PAC en 2017.

Il pourrait être utile de disposer de ces données, notamment pour voir s'il n'y a pas lieu de rééquilibrer les choses. Avis défavorable.

**M. Joël Labbé.** – Nous avons besoin de ces données plus que jamais.

*L'amendement COM-139 n'est pas adopté.*

*L'article 11 unvicies B est adopté sans modification.*

**Article 11 unvicies (nouveau)**

*L'article 11 unvicies est adopté sans modification.*

**Article 11 duovicies (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Cet amendement COM-140 vise à supprimer les rapports en général sans juger du fond. J'y suis défavorable, car il apparaît nécessaire de faire un premier bilan de ces projets alimentaires territoriaux pour relancer la démarche.

Mon amendement COM-356 entend précisément compléter le rapport sur les projets alimentaires territoriaux par un volet « propositions », ce qui permettra en particulier d'examiner l'opportunité de renforcer l'accompagnement financier de la démarche.

*L'amendement COM-140 n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-356 est adopté.*

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

**Articles additionnels après l'article 11 duovicies (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Les projets alimentaires territoriaux peuvent être des outils très utiles pour structurer des démarches locales. En revanche, je ne suis pas favorable à cet amendement COM-287, qui vise à imposer une couverture du territoire national par ces projets au 1<sup>er</sup> janvier 2022. L'une des forces de ces projets est leur grande souplesse, ce qui permet de mutualiser l'action de différents acteurs sur des périmètres qui peuvent être très différents.

**M. Joël Labbé.** – Nous souhaitons généraliser les projets alimentaires territoriaux sur l'ensemble du territoire. L'expérimentation est en route et elle est extrêmement bénéfique. Moi qui suis plutôt un libertaire, je plaide, sur ce sujet, en faveur de la loi. Je comprends que cette généralisation puisse être compliquée à mettre en œuvre, mais nous y trouverions tous intérêt.

*L'amendement COM-287 n'est pas adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Les amendements identiques COM-118 rectifié *bis* et COM-263 rectifié *ter* visent à mettre en place un régime d'autorisation pour la vente au déballage de produits et de légumes frais. Le régime des ventes au déballage est soumis actuellement à déclaration préalable. Transformer ce régime en régime d'autorisation n'aurait guère d'effet en pratique : le vrai problème, c'est celui de la densité des contrôles effectués par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, la DGCCRF, qui relève d'une question de moyens avant tout. Retrait, sinon avis défavorable.

**M. Jean-Pierre Moga.** – Je retire mon amendement.

*L'amendement COM-118 rectifié bis est retiré et l'amendement COM-263 rectifié ter n'est pas adopté.*

#### **Article additionnel avant l'article 12**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-83 rectifié *bis* donne pour objectif à la politique agricole de privilégier les systèmes à taille humaine et familiale, économe en intrants et utiles au respect d'objectifs environnementaux.

La définition des systèmes à taille humaine n'est pas évidente, ce dont nous avons déjà pu débattre en parlant des petites fermes.

Parmi les nombreux objectifs qu'il confie à la politique agricole, l'article 11 *undecies* prévoit déjà de « préserver le caractère familial de l'agriculture », d'assurer la « transition écologique », de développer un « haut niveau de protection sociale, environnementale et sanitaire » ou de permettre « un développement durable et équitable ».

Cet amendement est donc déjà satisfait. Avis défavorable.

*L'amendement COM-83 rectifié bis est retiré.*

#### **Article 12**

*L'article 12, délégué pour examen au fond à la commission de l'aménagement du territoire, est adopté sans modification.*

#### **Articles additionnels après l'article 12**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – L'amendement COM-422 a été délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire, qui l'a adopté.

*L'amendement COM-422 est adopté et devient un article additionnel.*

**Mme Sophie Primas, présidente.** – L'amendement COM-115 rectifié *bis* a été rejeté par la commission de l'aménagement du territoire.

*L'amendement COM-115 rectifié bis n'est pas adopté.*

**Article 12 bis A (nouveau)**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – L'article a été délégué également. La commission de l'aménagement du territoire a rejeté l'amendement COM-7 rectifié.

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

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Les amendements COM-423, COM-201 rectifié et COM-264 rectifié ont été adoptés par la commission de l'aménagement du territoire.

*Les amendements COM-423, COM-201 rectifié et COM-264 rectifié sont adoptés.*

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nos collègues ont rejeté l'amendement COM-96.

*L'amendement COM-96 n'est pas adopté.*

*L'article 12 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 12 bis (nouveau)**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Cet article a également été délégué.

*L'article 12 bis est adopté sans modification.*

**Article 12 ter (nouveau)**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Même chose.

*L'article 12 ter est adopté sans modification.*

**Article 12 quater (nouveau)**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Idem...

*L'article 12 quater est adopté sans modification.*

**Article 12 quinquies (nouveau)**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Là encore, nous suivons nos collègues qui ont rejeté l'amendement COM-141.

*L'article 12 quinquies est adopté sans modification.*

*Article 13*

**Mme Anne-Catherine Loisiert, rapporteure.** – L'amendement COM-151 supprime l'alinéa 1, qui est en fait le chapeau de l'article, alors que son auteur s'oppose, dans l'objet de son amendement, à l'élargissement de la possibilité pour les associations de se constituer partie civile pour les cas de maltraitance animale visés par le code rural.

Que ce soit sur la forme ou sur le fond, j'y suis défavorable.

J'ajoute qu'en voulant supprimer tel ou tel partie de cet article qui est, somme toute, assez équilibré, on laisse à penser que les éleveurs auraient quelque chose à se reprocher alors qu'on sait tous qu'un éleveur aime ses bêtes et que les cas de maltraitance, qui renvoient le plus souvent aux difficultés même de l'éleveur, restent très exceptionnelles.

**M. Daniel Gremillet.** – Sur le fond, je suis d'accord avec notre rapporteure mais n'oublions pas que l'on peut faire dire n'importe quoi à des photos. Ce fut le cas dans une région proche de la mienne qui a vécu une manipulation grossière. Lorsqu'une vache est sanglée pour être relevée, l'image peut être choquante alors qu'il s'agit de sauver la bête. Le métier d'éleveur n'est pas un long fleuve tranquille et je crains qu'il disparaisse dans quelques années.

**Mme Anne-Catherine Loisiert, rapporteure.** – Cet amendement ne supprime que le premier alinéa.

**M. Joël Labbé.** – Les éleveurs traversent une situation délicate et il faut travailler à la réconciliation entre les éleveurs et nos concitoyens. Je comprends la position mesurée de notre rapporteure.

*L'amendement COM-151 n'est pas adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisiert, rapporteure.** – L'amendement COM-152 supprime le doublement des peines encourues en cas de maltraitance animale. J'y suis défavorable pour les raisons déjà exposées.

*L'amendement COM-152 n'est pas adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisiert, rapporteure.** – L'amendement COM-37 rectifié *bis* interdit l'élevage en cage des lapins, au 1<sup>er</sup> janvier 2025 ou au 1<sup>er</sup> janvier 2030 selon les catégories. Plutôt que de procéder à une interdiction qui pénaliserait du reste les filières françaises si elle n'était pas décidée, au moins, à l'échelle européenne, faisons confiance aux filières, qui ont pris des engagements forts en la matière et que l'attention de la société sur ces sujets, de même que notre vigilance, obligera à tenir.

Ainsi, le plan de la filière cunicole pour la période 2018-2022 fixe l'objectif de « passer de 1 % à 20-25 % la part de viande de lapin produite dans des élevages alternatifs » à l'élevage en cage. Avis défavorable.

*L'amendement COM-37 rectifié bis n'est pas adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisiert, rapporteure.** – L'amendement COM-62 rectifié *bis* instaure une durée maximale de transport des animaux vivants qu'il fixe, sauf

dérogrations, à 16 heures pour les vaches, moutons, chèvres, porcs et chevaux et à 8 heures pour les volailles, les oiseaux et les lapins.

Les règles applicables en matière de transport sont harmonisées au niveau européen et fixent déjà un grand nombre de prescriptions. À titre d'exemple, les vaches, moutons, chèvres, porcs et chevaux ne peuvent voyager plus de 8 heures sauf si le moyen de transport remplit nombre de conditions très précises. De plus, l'article 13 a étendu le délit de maltraitance au transport, en a doublé les sanctions et a permis aux associations de se porter civile en cas d'infractions constatées. Enfin, imposer une règle valable sur le seul territoire français pénaliserait les transporteurs français et serait probablement contraire au droit européen. Avis défavorable.

*L'amendement COM-62 rectifié bis n'est pas adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-63 rectifié *bis* rend obligatoire la nomination d'un responsable de la protection des animaux sur les navires bétailiers. En visant les navires au départ du territoire français, la contrainte pénaliserait prioritairement les navires français et l'exportation d'animaux issus d'élevages français. De plus, qu'advierait-il de l'autorité du responsable de la protection des animaux, une fois quittées les eaux françaises ? Avis défavorable.

*L'amendement COM-63 rectifié bis n'est pas adopté.*

*L'article 13 est adopté sans modification.*

#### **Article 13 bis A (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement rédactionnel COM-142 tient compte de la modification de l'intitulé du projet de loi apportée à l'Assemblée nationale pour viser une alimentation accessible à tous. Avis favorable.

*L'amendement COM-142 est adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'interdiction de la mise en production de tout nouveau bâtiment d'élevage de poules pondeuses élevées en cage accompagne l'engagement pris par la filière pour basculer vers des modes d'élevage alternatifs tout en répondant à une forte demande sociétale. Il n'y a cependant pas lieu d'interdire tout réaménagement de bâtiment existant car une telle interdiction pourrait s'avérer contre-productive pour le bien-être des animaux eux-mêmes : c'est pourquoi je vous présente cet amendement COM-357.

En pratique, le recentrage de l'interdiction sur les bâtiments nouveaux n'en affaiblira nullement la portée dès lors qu'au vu des perspectives de marché, aucun producteur ne trouverait aujourd'hui un intérêt économique à réaménager son bâtiment, non pour répondre à une difficulté ponctuelle ou améliorer le bien-être des animaux, mais pour augmenter sa production d'œufs en cage ou *a fortiori* pour démarrer une nouvelle production.

*L'amendement COM-357 est adopté.*

*L'article 13 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 13 bis (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-143 supprime le rapport sur les effets des plans de filière en matière de bien-être animal. J'y suis défavorable car il importera d'apprécier les résultats concrets de ces engagements et de démontrer que l'autorégulation vaut mieux que l'interdiction. Je vous rappelle que toutes les filières se sont engagées en ce sens.

*L'amendement COM-143 n'est pas adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-358 précise que le rapport demandé au présent article pour évaluer les engagements des filières et les réalisations concrètes en matière de bien-être animal jugera ces réalisations à l'aune des objectifs définis par les filières.

*L'amendement COM-358 est adopté.*

*L'article 13 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**Article 13 ter (nouveau)**

*L'article 13 ter est adopté sans modification.*

**Article 13 quater A (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-230 propose d'expérimenter la vidéosurveillance dans les abattoirs à la demande de la majorité des salariés. Le dispositif actuel prévoit une expérimentation sur une base volontaire et après recueil de l'avis conforme des représentants des salariés, ce qui suppose à la fois l'accord de l'exploitant de l'abattoir, qui sera à l'initiative de la démarche, et l'approbation des salariés par le biais de leurs instances représentatives. Ici, l'initiative pourrait venir de la majorité des salariés et ne nécessiterait pas l'accord de l'exploitant, ce qui ne me semble ni souhaitable ni réaliste. Avis défavorable.

*L'amendement COM-230 est retiré.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-144 précise que la durée de deux ans durant laquelle aura lieu l'expérimentation sur la vidéosurveillance débutera à compter de la publication du décret qui doit en préciser les modalités. Cette précision me semble inutile dans la mesure où un délai de six mois est prévu pour prendre ce décret et où il va de soi que l'expérimentation ne débutera qu'une fois que ces conditions auront été précisées.

**M. Laurent Duplomb.** – Pourquoi préciser les choses à ce point ? On sait que la publication de certains décrets prend parfois beaucoup de temps : si ce décret n'était pris que dans trois ans, cela repousserait d'autant le début de l'expérimentation.

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Pour que l’expérimentation débute, un décret est nécessaire pour en fixer les modalités. Mon avis reste défavorable.

*L’amendement COM-144 n’est pas adopté.*

*L’article 13 quater A est adopté sans modification.*

**Article 13 quater (nouveau)**

*L’article 13 quater est adopté sans modification.*

**Article 13 quinquies (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L’amendement COM-295 étend l’expérimentation prévue pour les abattoirs mobiles aux petits abattoirs non mobiles dans les zones non pourvues d’un abattoir de proximité ou qui sont mal desservies.

Je me suis interrogée sur l’opportunité d’une telle extension mais ne l’ai finalement pas retenue car l’article n’apporte rien qui n’existe déjà : les abattoirs mobiles sont déjà autorisés par le droit européen qui prévoit aussi la possibilité de déroger à un certain nombre de règles, à l’exception bien entendu de celles relatives à l’hygiène pour lesquelles il existe une obligation de résultats. Le seul apport de cet article consiste à rappeler qu’il est possible de le faire et, au terme de l’expérimentation, à évaluer les difficultés qui auraient été identifiées. Avis défavorable.

**M. Joël Labbé.** – L’expérimentation prévue pour les abattoirs mobiles est intéressante et il faudrait l’élargir aux petits abattoirs fixes de proximité. Je regrette que tous mes amendements soient rejetés alors qu’ils partent de bons sentiments.

**M. Michel Raison.** – Nous souhaitons tous avoir un petit abattoir dans nos espaces ruraux, d’autant que les règles strictes qui s’y appliquent nous évitent les problèmes que connaît l’Allemagne, par exemple. En revanche, nous savons que plus un abattoir est petit, plus il est difficile d’éviter la souffrance animale. C’était encore plus vrai lorsqu’on abattait à la ferme.

La présence de petits abattoirs est un problème purement financier : il faut que leurs marges soient suffisamment importantes pour qu’ils puissent survivre.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Les dérogations prévues à cet article ne concernent absolument pas les règles d’hygiène.

**M. Joël Labbé.** – Il faudrait quand même élargir l’expérimentation.

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Les petits abattoirs n’auraient malheureusement rien à y gagner.

**M. Michel Raison.** – Et les repas végétariens que vous prônez finiront par couler les abattoirs !

*L’amendement COM-295 n’est pas adopté.*

*L’article 13 quinquies est adopté sans modification.*

*Articles additionnels après l'article 13 quinquies (nouveau)*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Les amendements COM-249 rectifié et COM-296 sont pratiquement identiques et rendent obligatoire l'organisation d'un service d'abattage d'urgence, avec une permanence assurée sept jours sur sept. On connaît les grandes difficultés du secteur. Entre 2004 et 2018, nous sommes passés de 352 abattoirs d'animaux de boucherie agréés à 259 : près de 30 % d'entre eux ont donc disparu.

Imposer une permanence ne serait pas économiquement supportable. En outre, tout département qui possède un abattoir doit aussi disposer d'un abattoir spécialisé dans l'abattage d'urgence, qui n'est certes ouvert qu'aux heures de service habituelles. Enfin, les abattoirs mobiles qu'il est prévu d'expérimenter pourraient aussi, dans certains cas, pratiquer les abattages d'urgence. Avis défavorable.

**M. Daniel Gremillet.** – Cet amendement est intéressant, mais si des abattoirs d'urgence étaient prévus, les bêtes blessées qui ne peuvent entrer dans l'abattoir n'en seraient pas pour autant déclarées comestibles. Il est inconcevable que chaque année, des tonnes de viande soient ainsi gaspillées. Même chose pour les boucles d'oreille des animaux : lorsqu'une bête en a perdu une, sa viande est déclarée non comestible. Quel gaspillage alimentaire ! Cet amendement mériterait d'être réécrit.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – L'avis reste défavorable, mais cet amendement pourrait être retravaillé d'ici la séance.

**M. Joël Labbé.** – D'accord. Une bête blessée doit être prise en charge le plus vite possible. Pourquoi ne pas en revenir au service public de l'abattage qui existait il n'y a encore pas si longtemps ? Nous sommes dans une logique financière infernale.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Certes, ce service public n'existe plus, mais de nombreux abattoirs sont financés par les collectivités territoriales. Nous n'en sommes donc pas si loin...

*Les amendements COM 249 rectifié et COM-296 ne sont pas adoptés.*

**Article 14**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Les amendements identiques COM-404, COM-38, COM-274 rectifié et COM-47 rectifié suppriment l'article.

Tous les agriculteurs souhaitent réduire leur utilisation des produits phytopharmaceutiques, d'autant qu'ils en sont les premières victimes. Loin de l'image de « l'agriculteur-pollueur », le paysan veut préserver la qualité du sol, qui demeure son outil de travail.

Comme le Conseil d'État, je déplore l'absence d'études mesurant l'impact de cette mesure pour le monde agricole, notamment en matière d'inflation sur ces produits et de charges d'exploitation pour les agriculteurs. En l'état, il est impossible pour les parlementaires de se prononcer en toute connaissance de cause.

Le Gouvernement nous dit qu'une disposition identique est déjà en vigueur pour les médicaments vétérinaires contenant des antibiotiques. Il en reprend, au reste, la rédaction, aujourd'hui à l'article L. 5141-14-2 du code de la santé publique. Or le caractère transposable

de la mesure est plus que douteux. D'une part, la simple transcription d'une mesure d'un domaine à l'autre ne justifie pas son succès. L'usage d'antibiotiques vétérinaires diffère considérablement de l'usage de produits phytopharmaceutiques. D'autre part, si les ventes d'antibiotiques vétérinaires ont diminué de 37% entre 2012 et 2016, la baisse de consommation avait commencé depuis 2006, date de l'interdiction de l'utilisation des antibiotiques comme promoteur de croissance. La dynamique relève davantage d'une adaptation des pratiques des agriculteurs eux-mêmes et de la politique de prévention des maladies en élevage que d'une interdiction des remises, rabais et ristournes. En outre, les antibiotiques vétérinaires les plus récents sont plus actifs et nécessitent l'administration de quantités plus faibles.

Cette mesure se traduira par une augmentation des charges des agriculteurs. Elle est en totale contradiction avec l'objectif général du texte ! Nous n'allons pas augmenter leurs revenus pour qu'ils dépensent davantage en intrants. Je vous propose de supprimer l'article, dans l'attente d'une étude chiffrant l'impact de la mesure.

L'amendement COM-165 restreint l'interdiction des remises, rabais et ristournes sur les produits phytopharmaceutiques aux pratiques commerciales fondées sur les volumes, les montants d'achat ou les parts de marché. L'amendement tombera si le mien est adopté. Il en va de même pour le COM-170

**M. Joël Labbé.** – Moins il y a de ristournes, plus les pratiques sont vertueuses. La résistance aux herbicides et pesticides ne cesse de se renforcer, il faut utiliser de plus en plus de produits...

**M. Laurent Duplomb.** – Vous demandez toujours plus, toujours trop !

**M. Henri Cabanel.** – Sans engager mon groupe, je précise, à titre personnel, que je suis d'accord avec les auteurs de l'amendement, parce qu'il ne s'agit pas de produits de consommation alimentaire, et parce que les ristournes n'ont rien à voir avec le volume de produits phytosanitaires utilisés par les agriculteurs.

*Les amendements COM-404, COM-38, COM-274 rectifié et COM-47 rectifié sont adoptés.*

*L'article 14 est supprimé.*

*Les amendements COM-165 et COM-170 deviennent sans objet.*

#### **Article 14 bis (nouveau)**

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-424 clarifie le périmètre des obligations d'information sur la vente des produits biocides.

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Favorable.

*L'amendement COM-424 est adopté.*

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – Même chose pour l'amendement COM-425.

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Je suis favorable à cette coordination juridique.

*L'amendement COM-425 est adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Mon amendement COM-435 tout comme le COM-48 rectifié supprime l'interdiction des remises, rabais et ristournes sur les produits biocides, en l'absence d'étude d'impact sérieuse sur le sujet.

Les amendements COM-169 et COM-79 rectifié *bis* restreignent l'interdiction aux remises, rabais et ristournes qui sont fondées sur les volumes, les montants d'achat ou les parts de marché. Le COM-426 interdit les remises, rabais et ristournes sur les produits biocides dangereux, interdits à la vente pour les utilisateurs non professionnels, qui sont définis par décret en Conseil d'État.

Par souci de cohérence avec l'amendement de suppression de l'interdiction des remises, rabais et ristournes sur les produits phytopharmaceutiques que nous venons d'adopter, je vous propose de voter la suppression de cette interdiction sur les biocides. Compte tenu des caractéristiques particulières de ces produits, notamment la vente à des utilisateurs non professionnels, il pourra être envisagé de travailler avant l'examen en séance, avec le rapporteur de la commission du développement durable, sur un encadrement des pratiques commerciales en grande surface.

*L'amendement COM-435 est adopté.*

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

*Les amendements COM-426, COM-79 rectifié bis et COM-169 deviennent sans objet.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-168 aligne le délai d'entrée en vigueur de l'article 14 bis sur celui qui était inscrit à l'article 14, soit 2019. Or cet article n'existe plus, l'alignement n'est donc plus nécessaire. L'article 14 *bis* concerne désormais un encadrement des ventes aux particuliers et une restriction sur les pratiques publicitaires : il peut être applicable plus tôt. Défavorable.

*L'amendement COM-168 n'est pas adopté.*

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

#### ***Article additionnel après l'article 14 bis***

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-30 rectifié *bis* interdit les remises, rabais et ristournes sur les matières fertilisantes sauf pour les produits autorisés en agriculture biologique. L'article interdit ces pratiques commerciales sur tous les engrais de synthèse, azotés mais aussi potassiques ou phosphatés. Par souci de cohérence avec les amendements de suppression que nous venons d'adopter sur les produits phytopharmaceutiques et les produits biocides, avis défavorable.

*L'amendement COM-30 rectifié bis n'est pas adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-33 rectifié *bis* prévoit une expérimentation de traçabilité totale sur des fruits et légumes, notamment en matière de traitements, à compter de 2019. Les producteurs tiennent déjà un registre mais pas forcément de manière numérique. Et comment imposer un tel suivi pour les fruits et légumes importés ? L'utilisation de la technologie *blockchain* paraît difficilement envisageable pour l'instant. Avis défavorable.

*L'amendement COM-33 rectifié bis n'est pas adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-107 vise à intégrer à l'évaluation des risques l'analyse des effets cocktail liés à la multi-exposition à une diversité de molécules associées. Ils sont susceptibles de porter gravement atteinte à la santé des agriculteurs et des consommateurs. Les procédures actuelles d'évaluation de la toxicité portent sur les substances prises individuellement, non combinées.

Les effets cocktail, toutefois, sont difficilement mesurables, et les combinaisons potentiellement infinies. Comment les prendre systématiquement en compte ? Cela nécessite un travail de recherche considérable, à mener au niveau international en collaboration avec d'autres laboratoires. En France, l'Anses a lancé le projet Péricle, pour développer une méthode applicable aux mélanges les plus fréquents dans l'alimentation. Difficile de faire plus à ce stade. Avis défavorable.

**M. Joël Labbé.** – Les combinaisons sont infinies : les conséquences aussi ! Un lien direct entre cocktail de pesticides et maladie de Parkinson est désormais reconnu par la MSA, c'est dire. Il est temps de prendre au moins des orientations, pour progresser vers une agriculture plus vertueuse. C'est l'intérêt général, celui des générations futures et je défendrai avec force cet amendement en séance publique, s'il n'est pas adopté ici.

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'Anses travaille, attendons ses conclusions.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Un avis scientifique lui a été demandé, et l'agence effectue une étude, très sérieuse comme toujours.

*L'amendement COM-107 n'est pas adopté.*

#### ***Article 14 ter (nouveau)***

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Mon amendement COM-405 prévoit que les substances à usage biostimulant bénéficient d'une procédure simplifiée d'autorisation et d'évaluation. Il revient ainsi sur l'absence d'évaluation inscrite à l'article 14 *ter* pour les plantes comestibles.

L'amendement COM-427 précise que les parties consommables de plantes utilisées en alimentation animale ou humaine feront l'objet d'une procédure simplifiée.

Les préparations naturelles peu préoccupantes sont une famille de produits destinés à la protection et à la fertilisation des végétaux. Elles peuvent être d'origine animale, végétale ou minérale ; ce sont des substances de base et des substances naturelles à usage biostimulant. La procédure d'autorisation de mise sur le marché qui leur est appliquée est déjà simplifiée.

Les produits composés de substance à usage biostimulant sont autorisés s'ils sont composés de substances inscrites sur une liste publiée par arrêté du ministre de l'agriculture, complétée après vérification par l'Anses de l'absence de risque, ou si les substances sont inscrites sur la liste des plantes médicinales qui peuvent être vendues par des personnes autres que les pharmaciens. Toutefois, la liste des substances prise après avis de l'Anses est aujourd'hui vide...

La constitution d'un dossier et l'évaluation de l'Anses sont un obstacle pour les PME qui élaborent ces produits, ainsi qu'une charge lourde pour l'Anses. La rédaction actuelle de l'article autorise donc l'utilisation, dans des espaces publics, jardins ou exploitations agricoles, de produits n'ayant fait l'objet d'aucune évaluation par l'Anses.

Mon amendement propose le maintien de la procédure d'inscription sur la liste après évaluation pour toutes les substances naturelles à usage biostimulant, y compris les plantes comestibles, mais selon une procédure simplifiée et une évaluation simplifiée, puisque les plantes concernées, comestibles, ne posent pas de problèmes intrinsèques.

Je vous propose de retenir mon amendement COM-405 qui définit précisément les cas où la procédure et l'évaluation seront simplifiées. Avis défavorable par conséquent au COM-427 du rapporteur pour avis.

**M. Joël Labbé.** – Les préparations naturelles peu préoccupantes ont été pour certaines autorisées à la commercialisation, mais 800 attendent toujours le verdict de l'Anses, alors qu'elles représentent une alternative intéressante aux pesticides chimiques, puisqu'elles sont sans effet nocif avéré. Il convient d'accélérer les procédures simplifiées...

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – C'est ce que nous prévoyons mais en conservant le visa de l'Anses.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – Je partage ce souci. Notre amendement maintenait la mention expresse de la sous-catégorie constituée par les parties de plantes consommables.

*L'amendement COM-405 est adopté.*

*Le COM-427 devient sans objet.*

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

#### ***Article additionnel après l'article 14 ter***

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-326 rectifié introduit des dérogations à deux interdictions d'usage des produits phytopharmaceutiques : celle s'appliquant aux personnes publiques pour l'entretien des jardins, forêts, voiries ou promenades accessibles au public ; et celle qui concerne les utilisateurs non professionnels. Il est interdit de vendre à ces derniers des produits phytopharmaceutiques conventionnels.

L'amendement prévoit que si les substituts sont inefficaces contre une maladie végétale connue, l'utilisation de produits conventionnels est autorisée, à titre dérogatoire.

L'article L. 253-7 prévoit déjà un aménagement à ces deux interdictions, face à un virus, mycoplasmes ou un agent pathogène inscrit comme un danger sanitaire. Une autre dérogation est prévue pour les personnes publiques lorsqu'un danger sanitaire grave menace la pérennité du patrimoine historique ou biologique et qu'il ne peut être maîtrisé par un autre moyen. L'amendement est donc presque entièrement satisfait, sauf dans le cas d'un danger sanitaire faible qui ne peut être maîtrisé que par des produits phytopharmaceutiques. Compte tenu de ces éléments, avis défavorable.

**M. Joël Labbé.** – Je partage totalement le raisonnement de Mme la rapporteure. La loi Labbé sur les espaces publics a prévu des dérogations lorsqu'il n'existe pas d'alternative aux produits phytopharmaceutiques.

**M. Daniel Gremillet.** – Cet amendement avait reçu le soutien du ministre Le Foll. Si l'on ne peut plus traiter les parcs et jardins, on en perdra toute la richesse. Je regrette la position de la rapporteure.

*L'amendement COM-326 rectifié est adopté et devient article additionnel.*

**Article 14 quater A (nouveau)**

*L'article 14 quater A est adopté sans modification.*

**Article 14 quater (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Mon amendement COM-381 prévoit qu'un décret définira la présentation et le contenu des insertions publicitaires destinées à informer l'acheteur des risques sur la santé et l'environnement. Ce décret sera pris après consultation de l'Anses mais aussi de l'Autorité de régulation professionnelle de la publicité, association régie par la loi 1901, organisme privé, qui n'a pas à être consulté pour l'élaboration d'un acte administratif.

*L'amendement COM-381 est adopté.*

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

**Articles additionnels après l'article 14 quater**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-4 rectifié vise à rendre publics les résultats de la surveillance biologique du territoire assurée par l'État. Or l'article L 251-1 du code rural prévoit déjà un rapport annuel du Gouvernement au Parlement. L'amendement est satisfait : retrait ou rejet.

*L'amendement COM-4 rectifié n'est pas adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-5 rectifié prévoit la mise à disposition en *open data* du registre d'utilisation des produits phytosanitaires. Mais les agriculteurs ne sont pas contraints de le tenir au format électronique, nombre d'entre eux le tiennent encore manuellement. En outre, les autorités publiques ne centralisent pas ces données. Enfin, plus généralement, l'obligation vise à garantir la sécurité de la chaîne alimentaire grâce à une bonne traçabilité, pas à stigmatiser les agriculteurs qui peuvent utiliser plus de produits lorsqu'ils sont confrontés à une maladie. Avis défavorable.

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

#### **Article 14 quinquies (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Les produits de biocontrôle demeurent des produits phytopharmaceutiques, ils ne peuvent être exonérés d'évaluation, même simplifiée, avant mise sur le marché ; ils sont cependant considérés comme prioritaires et bénéficient d'un accès « coupe file » à l'Anses. Mon amendement COM-406 rappelle l'objectif de simplification, sinon de la procédure, du moins des démarches administratives tout en maintenant une procédure d'évaluation.

Quant au COM-327 rectifié, il étend l'objectif de simplification et de réduction des délais d'évaluation aux substances de base et aux produits « à faible risque » au sens de la réglementation européenne. Celle-ci n'impose pas d'autorisation de mise sur le marché pour les substances de base. Seule l'approbation de la substance au niveau européen est nécessaire. Les produits à faible risque sont des produits phytopharmaceutiques dont les substances actives sont jugées peu risquées par l'Union européenne. Leur autorisation suit une procédure particulière, rapide et peu coûteuse. L'amendement est pour partie satisfait et n'est pas du domaine de la loi. Retrait ou rejet.

**M. Daniel Gremillet.** – Certes, mais les délais d'attente à l'Anses sur les produits de biocontrôle sont tels qu'on peut parler de blocage ! Des entreprises ont investi, elles n'ont toujours pas d'autorisation... Nous y reviendrons en séance, pour obtenir des engagements du ministre.

*L'amendement COM-327 rectifié est retiré.*

*L'amendement COM-406 est adopté.*

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

#### **Article additionnel après l'article 14 quinquies**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-232 rectifié reprend l'essentiel de la proposition de loi portant création d'un fonds d'indemnisation des victimes des produits phytosanitaires, adoptée par le Sénat en février dernier. Toutefois le financement semble bien insuffisant : la taxe additionnelle de 0,2% du chiffre d'affaires sur la vente des produits phytopharmaceutiques, équivalente à la taxe déjà existante affectée à l'Anses, rapportera 4 millions d'euros par an. C'est clairement insuffisant. En outre la taxe sera répercutée par les fabricants sur leurs prix de vente : les agriculteurs seront les financeurs.

Quant à ouvrir l'indemnisation aux maladies non professionnelles pour les pathologies énoncées par décret, le champ est potentiellement très large et l'apport du fonds par conséquent dilué. Enfin, la rédaction retenue par l'amendement ne reprend pas exactement le texte de la proposition de loi. Le fonds ne serait par exemple plus géré par la caisse centrale de la MSA mais deviendrait autonome. La composition de son conseil de gestion ne serait plus fixée par décret. Cela exige réflexion. Je suggère le retrait de l'amendement en vue de le retravailler d'ici à la séance. Sinon, sagesse.

**M. Henri Cabanel.** – Nous le maintenons, ce qui ne nous interdit pas de le retravailler...

*L'amendement COM-232 rectifié n'est pas adopté.*

#### **Article 14 sexies (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Avec l'amendement COM-383, je propose d'élargir l'expérimentation de la pulvérisation par drones à tous les produits phytopharmaceutiques, au-delà de ceux autorisés en agriculture biologique ou autorisés dans les exploitations faisant l'objet d'une certification du plus haut niveau d'exigence environnementale (HVE). L'amendement COM-429 fait de même mais restreint l'interdiction aux seules surfaces plantées en vignes ayant une pente supérieure à 30%. L'amendement COM-159 rectifie une erreur rédactionnelle puisque ce ne sont pas les produits qui sont certifiés HVE mais bien les exploitations.

La dérogation à l'article L. 253-8 du code se justifie avant tout par la dangerosité pour les agriculteurs de la pulvérisation manuelle sur des surfaces agricoles présentant une pente supérieure à 30%. Elle doit donc s'appliquer à tous les agriculteurs, qu'ils travaillent en agriculture biologique ou non.

Les surfaces visées sont surtout viticoles, dans des zones où se pratique la « viticulture héroïque », soit 5% de la surface viticole européenne. En France, cela concerne surtout l'Alsace et la zone de Côte-Rôtie dans le Rhône. Un bilan exhaustif sera fort utile, comparant les effets de l'épandage aérien des différents produits.

**M. Joël Labbé.** – Je suis totalement défavorable à l'amendement de la rapporteure, et cette agriculture dite intelligente me donne le vertige. On parle actuellement de polliniser les fleurs par l'emploi de drones, ainsi les abeilles ne seront plus indispensables ! Voilà où nous en sommes. Au risque de paraître vieux jeu, je m'inscris fermement contre ce type de pratiques agricoles.

**M. Michel Raison.** – L'enjeu est de sauver des vies et je suis fermement pour ! Cela concerne aussi bien des viticulteurs bio. Ils utilisent des insecticides d'origine certes naturelle, mais qui tuent aussi les insectes...

*L'amendement COM-383 est adopté. Les amendements COM-429 et COM-159 deviennent sans objet.*

*L'amendement COM-145, accepté par la rapporteure, est adopté.*

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

*Articles additionnels après l'article 14 sexies*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-85 rectifié *bis* exonère « le producteur » - avec toute l'imprécision du terme - de toute déclaration de vol pour les vols à une hauteur maximale de 50 mètres en vue, hors zone peuplée ; et à une distance horizontale maximale de 500 mètres du télépilote pour les aéronefs dont le poids est inférieur à 2 kilogrammes.

L'usage des drones civils est désormais encadré par la loi relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils, qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet. Les drones déjà en circulation pourront se mettre en conformité avec la loi d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2019. L'amendement va donc contre le sens de la loi. La dérogation proposée crée aussi une rupture d'égalité avec d'autres professions. Avis défavorable.

*L'amendement COM-85 rectifié bis n'est pas adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Je suis défavorable aux amendements identiques COM-204, COM-231 et COM-428 qui donnent à l'autorité administrative la faculté de définir un périmètre de non traitement autour des zones habitées.

L'amendement COM-109 définit une zone de non traitement à proximité des habitations à 20 mètres maximum pour les produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives cancérogènes, mutagènes ou reprotoxiques. Ils instaurent une distance de non traitement de 50 mètres autour des zones utilisées par le grand public ou des groupes vulnérables.

Ces limitations sont déjà prévues dans le code. L'usage de produits phytopharmaceutiques est interdit dans les cours de récréation, les centres de loisirs, les crèches ou les aires de jeux, à proximité des centres hospitaliers, des écoles, des maisons de santé, des Ehpad. L'autorité administrative peut aussi en interdire ou en restreindre l'usage, par arrêté, autour de certaines zones. Par conséquent, les cas les plus sensibles sont déjà traités. Élargir l'interdiction dans toutes les zones d'habitation, sans étude d'impact sérieuse, ne me paraît pas souhaitable. En 2016 le débat portait (déjà) sur une extension des ZNT aux habitations: cela aurait pu réduire de 4 millions d'hectares la surface agricole utile !

**M. Joël Labbé.** – Elles ne sont pas forcément perdues, on peut les cultiver autrement... Si le législateur imposait au moins une distance de cinq mètres autour des espaces accueillant un public sensible et autour des jardins et habitations, ce serait déjà un signal. Les riverains et les agriculteurs bio se plaignent à juste titre des épandages dans leur voisinage.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – L'amendement de la commission du développement durable ne définit pas des distances, mais des zones où l'autorité administrative peut édicter des règles spécifiques en matière de traitements. Il en a été question aux états-généraux de l'alimentation et la mesure a été inscrite dans le plan pour réduire l'utilisation et l'impact des pesticides dans l'agriculture. Les préfets pourront, selon les circonstances locales, dans le dialogue avec les riverains et avec les agriculteurs, prendre des décisions de prévention sanitaire.

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Toute réduction des zones agricoles me semble malvenue.

*Les amendements identiques COM-204, COM-231 et COM-428 ne sont pas adoptés, non plus que le COM-109.*

**Article 14 septies (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Les amendements COM-171 et COM-49 rectifié, identiques, suppriment l’extension de l’interdiction des produits contenant une substance active ayant des modes d’action identiques à celles de la famille des néonicotinoïdes - en fait, celles agissant sur les récepteurs nicotiniques de l’acétylcholine, comme le sulfoxaflor ou le flupyradifurone.

L’interdiction des produits contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes a été adoptée dans la loi biodiversité de 2016. Certaines études laissaient en effet entendre que les néonicotinoïdes pouvaient avoir des effets sur la capacité d’orientation des abeilles - mais ils n’expliquent pas à eux seuls la surmortalité des abeilles.

L’approbation des substances actives relève d’une compétence exclusive européenne ; l’autorisation de la mise sur le marché est de compétence nationale. Cette interdiction relève donc d’une surtransposition, tout comme son extension ici proposée. L’expression « ayant des modes d’action identiques » pose des difficultés. Renvoie-t-elle aux molécules, aux mécanismes d’action sur le cerveau ou sur le récepteur ?

Le sulfoxaflor, le flupyradifurone ont été développés comme substituts, moins toxiques, aux néonicotinoïdes. Ils ont une rémanence dans les sols bien inférieure. Des produits contenant ces substances actives ont reçu leurs autorisations de mise sur le marché après avis de l’Anses. Mais leur commercialisation a été suspendue par le juge administratif au regard du principe de précaution.

L’article 14 *septies* étend certes l’interdiction mais en transposant le dispositif dérogatoire déjà applicable aux néonicotinoïdes. Ainsi, jusqu’au 1<sup>er</sup> juillet 2020, des dérogations peuvent être accordées en cas d’absence de substituts moins dangereux.

Cette rédaction me semble équilibrée puisqu’elle ne change rien pour les agriculteurs et laisse le temps à l’Anses de préciser quels secteurs pourraient disposer de dérogations en urgence, en attendant de trouver des solutions durables.

Compte tenu de l’état de surmortalité de nos colonies d’abeilles, et par souci de cohérence avec la décision du législateur de 2016, il me semble, en opportunité, équilibré de conserver cet article. Avis défavorable. Je suis favorable à l’amendement COM-430 de M. Médevielle, défavorable aux COM-28 rectifié *bis* et COM-233.

*Les amendements COM-171 et COM-49 rectifié sont adoptés.*

*L’article 14 septies est supprimé.*

*Les amendements COM-430, COM-28 rectifié bis et COM-233 deviennent sans objet.*

**Articles additionnels après l'article 14 septies**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-108 interdit à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives mentionnées dans la loi. Elles sont au nombre de 16, soit 4% des 400 autorisées au niveau européen. Un nombre important de produits se trouveraient bientôt interdits !

Les substances actives sont évaluées et autorisées au niveau de l'Union européenne ; les États membres évaluent et autorisent les produits phytopharmaceutiques, avec une réévaluation régulière pour tenir compte de l'évolution des connaissances scientifiques. C'est ainsi que le Basta F1, herbicide contenant du glufosinate-ammonium, a été retiré du marché en octobre 2017. Entre 2015 et 2017, l'Anses a procédé au retrait de 147 autorisations de mise sur le marché. Laissons les scientifiques faire leur travail. L'Anses n'écrit pas la loi, le législateur ne tranche pas les débats scientifiques !

Interdire des produits au niveau national au motif qu'ils contiennent des substances actives pourtant autorisées au niveau européen est déjà possible dans un cas, prévu à l'article L. 253-7 du code rural. C'est l'autorité administrative qui agit : tout cela relève du domaine réglementaire et non de la loi.

Enfin, le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, et du Conseil général de l'environnement et du développement durable, cité par les auteurs de l'amendement, indique que « la France a intérêt à privilégier son action dans le cadre du processus européen de réexamen des autorisations de mise sur le marché pour minimiser les risques contentieux ». Le rapport ne préconise aucunement l'interdiction des substances actives dans la loi. Avis défavorable.

**M. Joël Labbé.** – Nous visons très précisément des molécules neurotoxiques proches des néonicotinoïdes. Attendre les études ? Mais le mal est fait pour l'essentiel ! Toute la pollinisation en souffre ! La France a réussi à interdire, puis à faire interdire en Europe, les néonicotinoïdes : pourquoi baisser les bras cette fois ? Il y a urgence !

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

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Avis défavorable aux amendements COM-110 et COM-243, qui interdisent l'utilisation de produits contenant une substance active de la famille du glyphosate. C'est l'herbicide le plus utilisé en France et le plus vendu dans le monde. Il est non sélectif et agit sans distinction sur l'ensemble des mauvaises herbes. Sur le marché depuis 1974, il est tombé dans le domaine public en 2000, plusieurs sociétés le commercialisent aujourd'hui. Il a bénéficié fin 2017 d'une nouvelle autorisation européenne pour cinq ans, au lieu des dix années habituelles.

Il est au cœur d'une controverse scientifique non tranchée. La substance a été classée comme cancérigène probable par le Centre international de recherche sur le cancer, qui dépend de l'OMS, mais l'Agence de sécurité alimentaire européenne et l'Agence européenne des produits chimiques estiment qu'il n'y a pas de lien de causalité entre l'exposition au glyphosate et le développement de cancers chez les humains.

L'Anses déclare ne pas disposer de suffisamment de preuves pour classer le glyphosate comme substance cancérigène, tout en reconnaissant que l'effet cocktail entre le glyphosate et l'un de ses adjuvants, le tallowamine, est préoccupant, ce qui l'a conduite à retirer les AMM de produits associant ces deux substances.

Le Président de la République a pris l'engagement de réussir la sortie du glyphosate en trois ans, sans laisser les agriculteurs sans solution. Aux parlementaires de suivre le respect de cet engagement.

Un rapporteur est avant tout garant de la qualité des travaux législatifs et de la qualité du texte. La mesure ne relève pas du domaine de la loi. Lorsqu'un débat scientifique naît, les parlementaires ne doivent pas l'ignorer, mais qu'ils se gardent d'enfiler leur blouse blanche pour décider à la place des experts... En outre, ce débat doit s'inscrire dans un cadre européen. Avis défavorable.

**M. Joël Labbé.** – Nous en discuterons en séance... Je proposerai à mon groupe de demander un scrutin public pour le vote, afin que chacun s'exprime en son âme et conscience.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – C'est par cette méthode discutable, employée par vos amis à l'Assemblée nationale, que des députés se sont trouvés jetés en pâture sur les réseaux sociaux. Je le désapprouve.

*Les amendements COM-110 et COM-243 ne sont pas adoptés.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Les amendements identiques COM-50 rectifié, COM-289 et COM-186 interdisent la vente ou la distribution à titre gratuit des produits traités avec des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées au niveau communautaire. L'amendement COM-235 étend cette interdiction à l'importation de ces produits.

L'enjeu est évidemment d'éviter toute distorsion de concurrence entre les producteurs européens et ceux des pays tiers. Il y a aussi un risque sanitaire et environnemental : comment de tels produits peuvent-ils circuler ?

Toute la difficulté réside dans le manque de contrôles, car ceux-ci ne sont pas automatiques. Ils dépendent de négociations commerciales, compétence exclusive de l'Union européenne. Un exemple récent a néanmoins prouvé qu'une telle interdiction était possible. Alors que l'Anses avait interdit l'utilisation en France de produits contenant la substance diméthoate, d'autres pays, notamment la Turquie, continuaient de l'utiliser sur leurs cerises fraîches. Un arrêté a été pris pour en interdire l'importation et la commercialisation sur le sol français.

L'interdiction ne peut être prononcée que produit par produit, après une procédure stricte. En tout état de cause, malgré l'importance du sujet, cet amendement ne relève pas du domaine de la loi. Avis défavorable, à regret. Mais nous avons adopté un amendement à l'article 11 *undecies* qui revenait sur ce principe.

**M. Joël Labbé.** – Il serait utile que les auteurs de ces amendements identiques montent tous au créneau. Comment autoriser l'importation d'aliments imbibés de produits interdits en France ? Domaine de la loi ou pas, il faut voter notre mesure !

La position prise sur l'article 11 *undecies* avait le même objectif, l'amendement est donc satisfait.

**M. Daniel Gremillet.** – Beau sujet de séance ! Des résolutions ont été votées au Sénat à l'unanimité : il serait bon que le ministre entende l'expression des sénateurs. Dans l'immédiat cependant je suivrai notre rapporteure.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Laquelle vous fera peut-être une autre proposition en séance publique.

*Les amendements COM-50 rectifié, COM-289 et COM-186 ne sont pas adoptés, non plus que le COM-235.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Des produits phytopharmaceutiques sont fabriqués en France alors que leur utilisation est interdite en Europe. Nous en exportons dans des pays tiers où ils sont autorisés. Les amendements COM-234 et COM-288 interdisent ces exportations. L'enjeu est ici industriel, car il en résulterait des fermetures d'usines et des destructions d'emplois. En outre, s'ils ne peuvent acheter en France, les acheteurs se fourniront ailleurs... Cherchons plutôt à convaincre nos partenaires d'évoluer. Enfin, ces amendements n'ont aucun rapport avec l'alimentation saine et durable en France. Avis défavorable.

**M. Joël Labbé.** – Il faut donner un signe clair. Car comment peut-on continuer à produire et exporter des produits dangereux, interdits chez nous ? Et comment opposer ainsi, en une monstrueuse balance, les emplois et les principes humanistes ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je comprends M. Labbé mais ces amendements sont hors sujet ici. Ils auraient dû être écartés au titre de l'article 45 de la Constitution.

*Les amendements COM-234 et COM-288 ne sont pas adoptés.*

#### **Article 14 octies (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement vise à élargir les modules de formation Certiphytos à l'utilisation du matériel d'application - les évolutions technologiques l'exigent. Tel est donc l'objet de mon amendement COM-384.

**M. Laurent Duplomb.** – Les modules incluent déjà ce point !

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je ne le crois pas.

**M. Henri Cabanel.** – Ce n'est pas la formation qui pose problème ! C'est le matériel qu'il faut réformer.

**M. Laurent Duplomb.** – On fait le contrôle technique du matériel, comme pour une voiture.

**M. Franck Menonville.** – Il faut une formation à l'utilisation du matériel.

**M. Laurent Duplomb.** – Elle est obligatoire, et les éléments de pulvérisation font l'objet d'un contrôle technique. Qu'ajoute l'amendement ?

**M. Henri Cabanel.** – Il y a un problème de matériel, non de formation, j’y insiste.

**M. Laurent Duplomb.** – Le matériel est sous clé, seuls s’en servent ceux qui savent l’utiliser.

**M. Henri Cabanel.** – Je veux parler de l’évaporation sur les végétaux de 30% du produit...

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Il semble y avoir un problème de formation au matériel...

**M. Laurent Duplomb.** – Non, car Certiphytos sert précisément à cela !

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Il semble que ce ne soit pas suffisant au regard des évolutions techniques.

**M. Pierre Cuypers.** – Je suis Certiphytos, ma femme et mon personnel aussi. Il n’y a aucun problème.

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Un questionnaire à choix multiple (QCM) n’a rien de commun avec une manipulation concrète du matériel. Quoi qu’il en soit, donnons-nous le temps d’approfondir la réflexion.

*L’amendement COM-384 est retiré.*

*L’article 14 octies est adopté sans modification.*

#### ***Article 14 nonies (nouveau)***

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – L’amendement COM-431 précise que les actions des chambres d’agriculture pour réduire l’utilisation de produits phytosanitaires s’accompagnent d’actions pour promouvoir des solutions alternatives, dans la perspective d’une réponse durable aux besoins des agriculteurs.

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Favorable.

*L’amendement COM-431 est adopté.*

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

#### ***Article 14 decies (nouveau)***

*L’article 14 decies est adopté sans modification.*

#### ***Article 14 undecies (nouveau)***

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L’article 85 de la directive instituant un code communautaire relatif aux médicaments vétérinaires précise que « les États membres interdisent la publicité auprès du public faite à l’égard des médicaments vétérinaires qui ne peuvent être délivrés que sur prescription vétérinaire ». Les vaccins entrent dans cette

catégorie. Leur publicité est interdite auprès des éleveurs, autorisée uniquement auprès des vétérinaires.

Aucune dérogation, fût-elle législative, n'est possible sans évolution du droit européen.

Des négociations sont en cours : n'allons pas dans l'intervalle créer une insécurité juridique.

Je rappelle que le recours accru aux vaccins vétérinaires est essentiel. Toutefois, compte tenu des éléments évoqués, mon amendement COM-385 supprime l'article.

*L'amendement COM-385 est adopté.*

*L'article 14 undecies est supprimé.*

*La réunion est close à 23 h 30.*

### **Mercredi 13 juin 2018**

- Présidence de Mme Sophie Primas, présidente -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

### **Projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous - Suite de l'examen du rapport et du texte de la commission**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous poursuivons l'examen du projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

#### *Article 15*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-386 maintient la séparation entre la vente de produits phytopharmaceutiques et le conseil stratégique, indépendant et individualisé. Toutefois, il exclut du champ de cette séparation le conseil spécifique. L'objectif est de ne pas interdire au distributeur toute forme de proposition de solutions pour adapter la stratégie de l'exploitant aux imprévus de l'année.

Les amendements identiques COM-387 et COM-432 maintiennent la séparation entre les activités de conseil stratégique et de vente de produits phytopharmaceutiques, mais sans imposer une séparation capitalistique dont les effets ont été peu mesurés. La séparation capitalistique rendrait peu applicable le dispositif des certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques (CEPP) qui vise justement à responsabiliser les distributeurs en les obligeant à guider le producteur, au travers de leurs conseils, vers des solutions alternatives. Elle modifierait, en outre, structurellement les modèles des coopératives et du négoce, au risque de fragiliser considérablement le conseil, ce qui serait contre-productif. Elle serait d'ailleurs contournable par la création de filiales distinctes au sein d'une même entité. Le risque, enfin, serait de déconnecter le conseil de la vente, les producteurs pouvant se fournir

*via* d'autres canaux de distribution (comme Internet) en perdant le bénéfice d'un conseil qui est pourtant essentiel dans la réduction de l'usage des produits phytopharmaceutiques.

Les amendements identiques COM-388 et COM-433 rendent le conseil stratégique pluriannuel. L'article L. 254-7 du code rural et de la pêche maritime prévoit que les producteurs ne peuvent se voir proposer la vente de produits phytopharmaceutiques s'ils n'ont pas reçu au cours de l'année un conseil individualisé. Cette obligation est en pratique assez peu appliquée car elle ne correspond pas aux réalités économiques des exploitations agricoles. Le conseil stratégique et individualisé doit être pluriannuel pour permettre la définition d'une véritable stratégie sur plusieurs exercices et pour pouvoir en mesurer réellement les effets. Il doit inciter à réfléchir à l'évolution du système de production de l'exploitation, ce qui ne se fait pas en un an, dans le but de réduire de manière pérenne l'utilisation de produits phytopharmaceutiques afin de minimiser les risques sanitaires et les impacts environnementaux. L'objectif de ces amendements est également de réduire la charge supplémentaire que cet article induit pour l'agriculteur en supprimant le recours obligatoire à un conseil annuel qui ne sera, dans la plupart des cas, pas réellement nécessaire puisque fort peu stratégique.

L'amendement COM-29 rectifié *bis* est satisfait car les personnes en charge du conseil et de la vente de pesticides sont déjà certifiés Certiphytos. Avis défavorable.

L'amendement COM-161 rectifié *bis* impose l'incompatibilité du conseil et de la vente, y compris pour le conseil à l'utilisation des produits. Les vendeurs doivent pouvoir informer leurs clients des dangers liés à l'utilisation des produits vendus. Avis défavorable.

Les amendements identiques COM-51 rectifié et COM-185, ainsi que l'amendement COM-166 rendent le conseil stratégique annuel et suppriment la référence à la séparation capitalistique. Ils seront en partie satisfaits si mes amendements sont adoptés.

**M. Joël Labbé.** – La séparation de la vente et du conseil est fondamentale. Opposé à l'usage des pesticides, je la souhaite vivement. Je sais que les lobbies s'y opposent.

**M. Franck Menonville.** – Les membres du groupe RDSE ont des positions diverses. Je suis favorable à vos amendements. La séparation capitalistique me semble une fausse bonne idée et n'apporte pas de solution. Elle sera contournée. L'essentiel est de prévoir un conseil stratégique lors de la vente, permettant de promouvoir des solutions alternatives. La séparation capitalistique encouragerait aussi les firmes pharmaceutiques à développer leurs réseaux de distribution directe, ce qui serait contre-productif.

*L'amendement COM-386 est adopté, ainsi que les amendements identiques COM-387 et COM-432 et que les amendements identiques COM-388 et COM-433.*

*Les amendements COM-29 rectifié bis, COM-161 rectifié bis, COM-51 rectifié, COM-185 et COM-166 deviennent sans objet.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-31 rectifié *bis* étend le régime de la séparation des activités de conseil et de vente aux fertilisants azotés. Cet amendement élargit le champ de l'ordonnance. Il est donc contraire à la Constitution. Avis défavorable.

*L'amendement COM-31 rectifié bis n'est pas adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Les amendements identiques COM-89 rectifié et COM-100 proposent de remplacer la séparation capitaliste des structures par une séparation de la facturation des deux prestations de conseil et de vente. Cela permettra d'afficher le coût réel du conseil et des produits phytopharmaceutiques. Ces amendements sont satisfaits par l'adoption de mon amendement. La séparation des structures, même de manière non capitaliste, entraînera en effet une plus grande transparence sur les modalités de facturation. Avis défavorable.

*Les amendements identiques COM-89 rectifié et COM-100 ne sont pas adoptés.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Avis favorable à l'amendement COM-434 en cohérence avec l'amendement qui a été adopté portant article additionnel après l'article 12.

*L'amendement COM-434 est adopté.*

*L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Articles additionnels après l'article 15**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Les amendements COM-68 rectifié *bis* et COM-69 rectifié *bis* demandent au Gouvernement la définition d'un cahier des charges de l'agroécologie, soit par décret en Conseil d'État, soit au travers de la nomination d'un groupe d'experts indépendants. Ces amendements pourraient être considérés comme des injonctions faites au Gouvernement et jugés, comme tels, contraires à la Constitution. Sur le fond, de la même façon que la mention de l'agroécologie dans la certification environnementale m'apparaissait inutile, la définition des critères de l'agroécologie n'aurait aucune portée normative et n'apparaît donc pas nécessaire. Avis défavorable.

**M. Joël Labbé.** – L'agroécologie, qui était au cœur de la loi d'avenir pour l'agriculture de 2014, est quasiment absente de ce texte. C'est dommage.

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – La définition de l'agroécologie figure déjà à l'article L.1 du code rural.

**M. Laurent Duplomb.** – Qu'est-ce que l'agroécologie sinon de l'agriculture ? Je n'ai pas l'impression en tant qu'agriculteur de faire autre chose que de l'agroécologie ! Les agriculteurs n'ont aucun intérêt à détruire leurs sols. De même, pensez-vous que les agriculteurs utilisent de l'azote, qui coûte pas moins de 350 euros la tonne, pour le plaisir, pour le laisser être lessivé, emporté dans les cours d'eau ? Au contraire, l'azote est fractionné, épandu lorsque les conditions météorologiques sont optimales pour les plantes. Arrêtons de critiquer systématiquement les agriculteurs alors qu'ils ont une pratique de plus en plus vertueuse !

*Les amendements COM-68 rectifié bis et COM-69 rectifié bis ne sont pas adoptés.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-117 renouvelle le GIP Pulvés. Ce groupement d'intérêt public est essentiel pour répondre à l'objectif de réduction de l'usage des produits phytopharmaceutiques puisqu'il apporte un appui technique à l'autorité administrative dans la mise en œuvre des procédures de contrôle et d'agrément en organisant une inspection des pulvérisateurs agricoles. Le bon état de la machine est une condition de la bonne maîtrise des risques lors de l'utilisation tout comme de

la réduction des usages. Ce GIP est sous la tutelle des ministères en charge de l'agriculture et de l'écologie. Sa convention constitutive a prévu une durée limitée. Créé en 2009, il a une durée de vie de 10 ans. Son renouvellement dépend de l'adoption, par l'assemblée générale du groupement, d'une demande de prorogation adressée et validée par les autorités de tutelle. Cela ne relève donc pas du domaine de la loi. Avis défavorable.

**Mme Françoise Férat.** – Votre propos commençait bien, j'espérais un avis favorable. Je suis surprise de votre position. Je partage l'analyse de Laurent Duplomb. Hier nous évoquions la question de l'information des agriculteurs. Dans cette optique prolonger le GIP me semble une bonne idée.

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Il appartient à l'assemblée générale du GIP de faire une demande de prorogation. Je ne pense pas que le gouvernement s'y opposera.

*L'amendement COM-117 n'est pas adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-290 assortit l'inscription au Catalogue officiel des différentes catégories de variétés dont les matériels peuvent être commercialisés, de la fourniture d'informations sur l'ensemble des procédés mis en œuvre au cours du processus d'obtention, de sélection et de multiplication, précisant si des techniques appliquées *in vitro* ont été utilisées à l'une des étapes de ce processus. Les conditions d'inscription au Catalogue officiel sont régies par le droit européen. La modification proposée par l'amendement COM-290 suppose donc un accord préalable au niveau européen. Avis défavorable.

**M. Joël Labbé.** – On connaissait déjà certains OGM qui sont interdits en France. Il y a aussi les OGM cachés, comme les variétés résistantes tolérantes aux herbicides (VRTH). Cet amendement concerne les organismes vivants modifiés. La science est très inventive en matière de biotechnologies et joue parfois à l'apprenti sorcier. Cela pose la question des risques biotechnologiques. Cet amendement ne fait qu'exiger de la transparence, et ce dans l'intérêt des agriculteurs.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – C'est pourquoi on a besoin de plus d'Europe. L'avis de notre rapporteure est défavorable pour des raisons de forme.

*L'amendement COM-290 n'est pas adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-303 propose d'instaurer, sur le modèle de l'exception culturelle, une exception agricole dans les négociations des accords commerciaux. L'exception culturelle est un ensemble de dispositions faisant de la culture une exception dans les traités internationaux, notamment signés dans le cadre de l'OMC. Cette mesure n'a pas sa place dans la loi. Avis défavorable pour des raisons de forme.

**M. Joël Labbé.** – L'exception agricole pourrait être mise en avant au même titre que l'exception culturelle.

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Sans doute, mais pas dans la loi.

*L'amendement COM-303 n'est pas adopté.*

**Mme Sophie Primas, présidente.** – L'examen de l'amendement COM-319 a été délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire.

*L'amendement COM-319 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.*

**Article 15 bis (nouveau)**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – L'article 15 bis a été délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire.

*L'article 15 bis est adopté sans modification.*

**Articles additionnels après l'article 15 bis (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-320 ajoute une nouvelle catégorie qui échapperait au régime applicable au défrichement : un déboisement ayant pour but de planter des arbres mycorhizés par les truffes. Si le bon sens économique et environnemental milite pour un abaissement des contraintes dans ce cas, cet amendement n'a pas de rapport direct avec le texte et constitue un cavalier législatif.

**M. Daniel Gremillet.** – Cet amendement n'est pas sans lien avec ce texte : ne vise-t-il pas, comme le texte, à créer de la valeur ?

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'objet de la loi est avant tout de parvenir à trouver un équilibre dans les relations commerciales.

**M. Michel Raison, rapporteur.** – Comme nous l'avons souligné dans notre présentation liminaire, l'objet du texte est très étroit : il ne vise qu'à partager la valeur et les amendements qui voudraient créer de la valeur deviennent des cavaliers législatifs. Nous sommes contraints par le texte lui-même. C'est la faute du ministre !

*L'amendement COM-320 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.*

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Les amendements COM-236 et COM-237 ont été délégués au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

*Les amendements COM-236 et COM-237 ne sont pas adoptés.*

**Article 15 ter (nouveau)**

*L'article 15 ter nouveau est adopté.*

**Article 15 quater (nouveau)**

*L'amendement rédactionnel COM-389 est adopté.*

*L'article 15 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Articles additionnels après l'article 15 quater**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-146 est un cavalier législatif, comme les amendements COM-147, COM-148 et COM-149.

*Les amendements COM-146, COM-147, COM-148 et COM-149 sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.*

**Mme Sophie Primas, présidente.** – L'examen des amendements COM-291, COM-193 rectifié *ter*, COM-1 rectifié, COM-2 rectifié, COM-52 rectifié *bis*, COM-53 rectifié *bis*, COM-321 rectifié *bis*, COM-101, COM-82 rectifié *bis*, COM-262 rectifié *bis*, COM-275 rectifié *bis*, COM-61 et COM-54 rectifié *bis* a été délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire.

*Les amendements COM-291, COM-193 rectifié ter, COM-1 rectifié, COM-2 rectifié, COM-52 rectifié bis, COM-53 rectifié bis, COM-321 rectifié bis, COM-101, COM-82 rectifié bis, COM-262 rectifié bis, COM-275 rectifié bis, COM-61 et COM-54 rectifié bis ne sont pas adoptés.*

### **Article additionnel avant l'article 16 A (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-18 rectifié *bis* élargit la composition des chambres départementales d'agriculture aux représentants de l'État, aux collectivités territoriales, aux organisations nationales à vocation agricole et aux associations de consommateurs. Des élections auront lieu en janvier 2019. Au regard de cette perspective, ce n'est pas le moment de modifier la règle électorale. En outre, cette disposition est éloignée du champ de cette loi et est donc irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

*L'amendement COM-18 rectifié bis est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.*

### **Article 16 A (nouveau)**

*L'article 16 A nouveau est adopté sans modification.*

### **Article 16 B (nouveau)**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – L'article 16 B a lui aussi été délégué au fond.

*L'article 16 B est adopté sans modification.*

### **Articles additionnels après l'article 16 B**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Les amendements identiques COM-44 rectifié *quater*, COM-46 rectifié, COM-84 rectifié *ter* et COM-203 rectifié, ainsi que l'amendement COM-153, rectifié visent à permettre la valorisation, à des fins non alimentaires, des résidus de transformation agricoles. Si rien n'interdit aujourd'hui cette valorisation non alimentaire, il s'agit, pour les auteurs de ces amendements, de revenir sur un revirement récent du Gouvernement français dans le cadre de la révision à venir de la directive sur les biocarburants : en effet, alors que la mélasse de betterave ou les amidons résiduels étaient jusqu'alors considérés comme des résidus par les autorités françaises, et

pouvaient donc entrer à ce titre dans la catégorie des biocarburants non plafonnés, le Gouvernement les considérerait désormais comme des plantes, ce qui les inclurait dans les biocarburants plafonnés. Une telle décision priverait ces mélasses et amidons résiduels d'un débouché important. Toutefois la portée normative de la disposition proposée est très faible, et, surtout, n'oblige en rien le Gouvernement à revenir sur sa position.

Je vous proposerai néanmoins d'adopter ces amendements, sous réserve d'une rectification de forme, et nous aurons l'occasion d'entendre les explications du Gouvernement en séance. La rectification proposée est de pure forme : elle consiste à insérer la disposition dans le code rural et de la pêche maritime et à supprimer des références inutiles.

**Mme Françoise Férat.** – Cette rectification est utile.

**M. Franck Montaugé.** – Très bien !

**M. Joël Labbé.** – Je suis d'accord. Je précise que, lorsque je m'exprime sur ce texte, je m'exprime en mon nom, et non au nom du groupe RDSE qui est divers.

*Les amendements identiques COM-44 rectifié quater, COM-46 rectifié, COM-84 rectifié ter et COM-203 rectifié, ainsi que l'amendement COM-153 rectifié, ainsi modifiés, sont adoptés.*

#### **Article 16 C (nouveau)**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Les amendements identiques COM-359 et COM-280 rectifié prévoient qu'il sera tenu compte des prévisions d'injection de gaz renouvelables dans les plans décennaux de développement des réseaux de gaz naturel qu'élaborent les gestionnaires des réseaux de transport. Cela permettra de mieux anticiper les besoins et d'optimiser les investissements, et les coûts, pour les consommateurs.

*Les amendements identiques COM-359 et COM-280 rectifié sont adoptés.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Les amendements COM-281 rectifié, COM-282 rectifié et COM-283 rectifié visent à renforcer et à clarifier le droit à l'injection du biogaz dans les réseaux de gaz naturel tel qu'il est prévu au présent article. La reconnaissance de ce droit figurait parmi les conclusions du groupe de travail sur la méthanisation mis en place par le secrétaire d'État Sébastien Lecornu et auquel a participé Daniel Gremillet.

Ces amendements consacrent ainsi le droit d'accès aux réseaux des producteurs de biogaz, qui bénéficieront des mêmes protections que les consommateurs ou les fournisseurs. Ils précisent que ce droit à l'injection vaudra pour toutes les installations à proximité d'un réseau, y compris lorsqu'elles sont situées hors périmètre d'une concession. Enfin, ils retiennent le terme d'« adaptations » plutôt que celui de « renforcements » pour mieux rendre compte de la diversité des investissements possibles sur le réseau pour accueillir ces capacités. Avis favorable.

*Les amendements COM-281 rectifié, COM-282 rectifié et COM-283 rectifié sont adoptés.*

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

*Articles additionnels après l'article 16 C (nouveau)*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-360 encadre, dans le code rural et de la pêche maritime, la sortie du statut de déchet de l'ensemble des matières fertilisantes et supports de culture (MFSC) fabriqués à partir de déchets, comme les digestats des méthaniseurs, à l'exception des boues d'épuration. Il s'agit de mettre en œuvre à la fois l'une des conclusions des États généraux de l'alimentation et l'une des recommandations du groupe de travail sur la méthanisation. Le dispositif proposé prévoit que les matières et supports visés devront, pour ne plus être considérés comme des déchets, justifier de leur conformité à une norme rendue d'application obligatoire par un arrêté, un règlement européen ou un cahier des charges approuvé par voie réglementaire, et remplir l'ensemble des conditions prévues à l'article L. 541-4-3 du code de l'environnement.

*L'amendement COM-360 est adopté et devient article additionnel.*

*L'amendement COM-251 rectifié est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-318 précise que les indemnités compensatoires de handicaps naturels sont versées en temps et en heure. Si la préoccupation des auteurs de l'amendement est compréhensible, cela s'apparente à une injonction au Gouvernement. Avis défavorable.

**M. Joël Labbé.** – C'est dommage. Lorsque les agriculteurs sont en difficulté et ne peuvent régler leurs dettes à l'État, celui-ci les soumet à des pénalités, or, là, l'État a un retard de paiement de deux ans... C'est inacceptable !

*L'amendement COM-318 n'est pas adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-56 rectifié donne une existence juridique au comité de rénovation des normes en agriculture en définissant ses missions. Avis favorable.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Il ne reste plus qu'à le réunir...

*L'amendement COM-56 rectifié est adopté et devient article additionnel.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-241 prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur la sur-transposition des normes européennes en matière agricole, sur la base des travaux du comité de rénovation des normes en agriculture, auquel l'amendement précédent donne une existence juridique. Avis favorable, de manière exceptionnelle pour une demande de rapport, mais c'est justifié au regard de l'enjeu.

*L'amendement COM-241 est adopté et devient article additionnel.*

**Article 16**

*L'amendement rédactionnel COM-390 est adopté.*

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Les amendements identiques COM-361 et COM-189 reportent l'entrée en vigueur de l'article 11 *decies* sur l'étiquetage du

miel au 1<sup>er</sup> septembre 2020, afin de laisser un temps suffisant aux conditionneurs, qui sont majoritairement des TPE et des PME, pour s'adapter.

*Les amendements identiques COM-361 et COM-189 sont adoptés.*

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

### **Article 17**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-128 est rédactionnel. Avis favorable.

**M. Laurent Duplomb.** – Pourquoi ajouter « accessible à tous » ?

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – Par cohérence avec le titre de la loi adopté à l'Assemblée nationale.

*L'amendement rédactionnel COM-128 est adopté.*

*L'article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Articles additionnels après l'article 17**

**Mme Anne-Catherine Loisier, rapporteure.** – L'amendement COM-362 vise à adapter à l'outre-mer les seuils fixés à l'article 11 en matière d'approvisionnement de la restauration collective publique. Il satisfait totalement l'amendement COM-202 rectifié *bis*, mais les références qu'il vise sont plus précises.

*L'amendement COM-362 est adopté et devient article additionnel. L'amendement COM-202 rectifié bis devient sans objet.*

### **Article 18 (nouveau)**

*L'article 18 est maintenu supprimé.*

*Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

*Le sort des amendements est repris dans le tableau ci-après.*

<b>Titre Ier</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	365	Clarification	<b>Adopté</b>
M. DARNAUD	306	Subordination de la conclusion d'un contrat individuel à la signature d'un accord-cadre entre une OP et un acheteur	<b>Rejeté</b>

M. LABBÉ	299	Mention de la clarté de la formule de prix	<b>Rejeté</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	366	Adaptation à la terminologie européenne	<b>Adopté</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	367	Clarification	<b>Adopté</b>
M. DARNAUD	307	Qualifier le délai de préavis de "raisonnable"	<b>Rejeté</b>
M. CABANEL	206	Suppression de l'indemnité de résiliation du contrat en cas de conversion à l'agriculture biologique	<b>Rejeté</b>
M. CABANEL	207	Suppression de l'indemnité de résiliation du contrat en cas de conversion à l'agriculture biologique si l'acheteur est informé dans un délai raisonnable	<b>Rejeté</b>
M. LABBÉ	292	Suppression de l'indemnité de résiliation du contrat en cas de conversion à l'agriculture biologique	<b>Rejeté</b>
M. DARNAUD	308	Construction des contrats sur des indicateurs publics	<b>Rejeté</b>
M. CABANEL	244	Avis de l'Observatoire des prix et des marges sur les indicateurs construits par les interprofessions	<b>Rejeté</b>
M. LABBÉ	298	Évaluation de la pertinence des indicateurs construits par les interprofessions par l'Observatoire des prix et des marges	<b>Rejeté</b>
M. DECOOL	13	Évaluation de la pertinence des indicateurs construits par les interprofessions par l'Observatoire des prix et des marges	<b>Rejeté</b>
M. CABANEL	208	Possibilité laissée aux instituts techniques agricoles de construire des indicateurs si les interprofessions ne le font pas	<b>Rejeté</b>
M. DARNAUD	309	Publicité des indicateurs	<b>Rejeté</b>
M. CABANEL	252	Évaluation de la contractualisation par l'Observatoire des prix et des marges	<b>Rejeté</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	369	Adaptation à la terminologie européenne	<b>Adopté</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	370	Suppression de l'obligation pour un producteur de confier la facturation à son OP	<b>Adopté</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	371	Suppression de l'obligation de prévoir un bilan du contrat trois mois avant son expiration	<b>Adopté</b>
M. DARNAUD	310	Priorisation du fait de rendre la contractualisation obligatoire en viande bovine sous SIQO	<b>Rejeté</b>
M. DARNAUD	311	Communication par l'acheteur du prix payé s'il est calculé par une formule de prix avant le début de l'exercice	<b>Rejeté</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	372	Exclusion de l'obligation de respect de la clause obligatoire prévoyant des souplesses dans la résiliation du contrat pour les coopératives et les OP et AOP avec transfert de propriété	<b>Adopté</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	373	Prise en compte des particularités de la rémunération des coopératives pour la prise en compte de l'indicateur en cascade	<b>Retiré</b>
M. DECOOL	78	Réintégration dans le dispositif de l'article 1 des contrats passés entre une entreprise sucrière et un producteur de betterave ou de canne à sucre.	<b>Rejeté</b>
M. DECOOL	72	Exclusion du régime de l'article L. 631-24 du secteur des fruits et légumes.	<b>Rejeté</b>

Mme FÉRAT	39	Exclusion des contrats portant sur des produits pour lesquels sont prévus des contrats types dans le cadre d'accords interprofessionnels conclus dans le secteur des vins et eaux-de-vie de vin, rendus obligatoires	<b>Adopté</b>
M. KERN	92	Exclusion des contrats portant sur des produits pour lesquels sont prévus des contrats types dans le cadre d'accords interprofessionnels conclus dans le secteur des vins et eaux-de-vie de vin, rendus obligatoires	<b>Adopté</b>
M. Daniel LAURENT	268	Exclusion des contrats portant sur des produits pour lesquels sont prévus des contrats types dans le cadre d'accords interprofessionnels conclus dans le secteur des vins et eaux-de-vie de vin, rendus obligatoires	<b>Adopté</b>
M. DECOOL	119	Exclusion des contrats portant sur des produits pour lesquels sont prévus des contrats types dans le cadre d'accords interprofessionnels conclus dans le secteur des vins et eaux-de-vie de vin, rendus obligatoires	<b>Adopté</b>
M. GRAND	122	Exclusion des contrats portant sur des produits pour lesquels sont prévus des contrats types dans le cadre d'accords interprofessionnels conclus dans le secteur des vins et eaux-de-vie de vin, rendus obligatoires	<b>Adopté</b>
M. DARNAUD	305	Exclusion des contrats portant sur des produits pour lesquels sont prévus des contrats types dans le cadre d'accords interprofessionnels conclus dans le secteur des vins et eaux-de-vie de vin, rendus obligatoires	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. MONTAUGÉ	240	Remise d'un rapport sur l'opportunité de la mise en place d'un système de blockchain permettant de tracer la création de valeur d'un produit sur une chaîne alimentaire	<b>Rejeté</b>
M. CABANEL	255	Possibilité de signer des contrats tripartites fixant un prix minimum et des critères de respect des bonnes pratiques environnementales	<b>Rejeté</b>
<b>Article 2</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. DARNAUD	312	Rappel de la procédure de sanctions des pratiques commerciales illicites de l'article L. 442-6 du code de commerce	<b>Rejeté</b>
M. CABANEL	209	Durcissement du plafond des sanctions	<b>Rejeté</b>
M. CABANEL	210	Extension du délai exposant l'auteur d'un manquement à la publication de la sanction de 2 à 5 ans en cas de réitération.	<b>Adopté</b>

<b>Article 3</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. CABANEL	211	Plafonnement du délai laissé à l'auteur du manquement à trois mois	<b>Adopté</b>
<b>Article 4</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	409	Clarification de la faculté du médiateur de rendre publics ses travaux	<b>Adopté</b>
M. BIZET	172	Mise en place d'une procédure de nommer et dénoncer en cas d'échec de la médiation	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. CABANEL	212	Mise en place d'une procédure de nommer et dénoncer en cas d'échec de la médiation	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. LABBÉ	301	Mise en place d'une procédure de nommer et dénoncer en cas d'échec de la médiation	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. DARNAUD	313	Possibilité pour le médiateur des relations commerciales agricoles de déléguer des litiges à d'autres types de médiation	<b>Rejeté</b>
M. LABBÉ	300	Poursuite de la collecte de lait et de denrées périssables en cas d'échec de la négociation jusqu'à la fin de la médiation.	<b>Rejeté</b>
M. DECOOL	15	Absence d'arrêt de la collecte de lait en cas de blocage de la négociation	<b>Retiré</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	411	Possibilité pour le juge de statuer en cas d'échec de la médiation en la forme des référés après saisine des parties	<b>Adopté</b>
M. PELLELAT	194	Saisine du juge des référés par le médiateur des relations commerciales agricoles en cas d'échec de la médiation	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme MICOULEAU	260	Saisine du juge des référés par le médiateur des relations commerciales agricoles en cas d'échec de la médiation	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. KERN	97	Saisine du juge des référés par le médiateur des relations commerciales agricoles en cas d'échec de la médiation	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. BIZET	173	Saisine du juge des référés par le médiateur des relations commerciales agricoles en cas d'échec de la médiation	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. CABANEL	214	Saisine du juge des référés par le médiateur des relations commerciales agricoles en cas d'échec de la médiation	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. Daniel LAURENT	271	Saisine du juge des référés par le médiateur des relations commerciales agricoles en cas d'échec de la médiation	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. BIZET	174	Saisine du juge des référés par le médiateur des relations commerciales agricoles en cas d'échec de la médiation	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. DARNAUD	314	Saisine du juge des référés par le médiateur des relations commerciales agricoles en cas d'échec de la médiation	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. CABANEL	213	Évaluation par le médiateur des relations	<b>Rejeté</b>

		commerciales agricoles des effets de la contractualisation dans une filière et de la transparence du marché à la demande du ministre de l'économie ou de l'agriculture	
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	410	Obligation de recourir à la médiation en cas de litige portant sur la vente de produits agricoles sauf recours à des dispositifs de médiation équivalents	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 4</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. LABBÉ	297	Mise en place d'une section d'arbitrage au sein de la Commission d'examen des pratiques commerciales saisie en cas d'échec de la médiation	<b>Rejeté</b>
M. DECOOL	11	Mise en place d'une section d'arbitrage au sein de la Commission d'examen des pratiques commerciales saisie en cas d'échec de la médiation	<b>Rejeté</b>
<b>Article 5</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme FÉRAT	40	Intégration de la clause de réserve de propriété comme une clause type dans les contrats types des interprofessions	<b>Adopté</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	437	Élargissement du champ des clauses types potentiellement contenues dans un contrat type	<b>Adopté</b>
M. KERN	93	Intégration de la clause de réserve de propriété comme une clause type dans les contrats types des interprofessions	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. DECOOL	120	Intégration de la clause de réserve de propriété comme une clause type dans les contrats types des interprofessions	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. GRAND	123	Intégration de la clause de réserve de propriété comme une clause type dans les contrats types des interprofessions	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. Daniel LAURENT	267	Intégration de la clause de réserve de propriété comme une clause type dans les contrats types des interprofessions	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. DARNAUD	315	Officialisation des indicateurs interprofessionnels comme indicateurs de référence	<b>Rejeté</b>
M. BIZET	175	Extension des facultés des interprofessions	<b>Rejeté</b>
M. BIZET	176	Possibilité d'étendre par accord interprofessionnel une clause type de répartition de la valeur.	<b>Rejeté</b>
M. CABANEL	245	Possibilité d'étendre par accord interprofessionnel une clause type de répartition de la valeur.	<b>Rejeté</b>
<b>Division(s) additionnel(s) après Article 5</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. DARNAUD	316	Obligation pour les organisations professionnelles membres d'une interprofession de proposer au moins un indicateur	<b>Rejeté</b>

<b>Article(s) additionnel(s) après Article 5</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. GRAND	124	Précision des éléments pris en compte pour caractériser le caractère manifestement abusif des délais de paiement dérogatoires proposés dans un accord interprofessionnel avant extension.	<b>Rejeté</b>
M. Daniel LAURENT	269	Précision des éléments pris en compte pour caractériser le caractère manifestement abusif des délais de paiement dérogatoires proposés dans un accord interprofessionnel avant extension.	<b>Rejeté</b>
M. DARNAUD	317	Précision des éléments pris en compte pour caractériser le caractère manifestement abusif des délais de paiement dérogatoires proposés dans un accord interprofessionnel avant extension.	<b>Rejeté</b>
Mme FÉRAT	41	Précision des éléments pris en compte pour caractériser le caractère manifestement abusif des délais de paiement dérogatoires proposés dans un accord interprofessionnel avant extension.	<b>Rejeté</b>
M. KERN	95	Précision des éléments pris en compte pour caractériser le caractère manifestement abusif des délais de paiement dérogatoires proposés dans un accord interprofessionnel avant extension.	<b>Rejeté</b>
M. CABANEL	256	Révision des seuils de reconnaissance des organisations de producteurs	<b>Rejeté</b>
<b>Article 5 bis (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	374	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 5 ter (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	375	Suppression	<b>Adopté</b>
<b>Article 5 quater (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme MICOULEAU	261	Renvoi des modalités d'intervention de l'Observatoire de la formation des prix et des marges dans la construction des indicateurs à un décret en Conseil d'État	<b>Rejeté</b>
M. KERN	98	Renvoi des modalités d'intervention de l'Observatoire de la formation des prix et des marges dans la construction des indicateurs à un décret en Conseil d'État	<b>Rejeté</b>
M. PELLELAT	195	Renvoi des modalités d'intervention de l'Observatoire de la formation des prix et des marges dans la construction des indicateurs à un décret en Conseil d'État	<b>Rejeté</b>

M. Daniel LAURENT	270	Renvoi des modalités d'intervention de l'Observatoire de la formation des prix et des marges dans la construction des indicateurs à un décret en Conseil d'État	<b>Rejeté</b>
M. BIZET	177	Instauration d'un délai de trois mois cadrant l'intervention de l'Observatoire de la formation des prix et des marges en cas d'absence d'accord interprofessionnel pour la diffusion d'indicateurs	<b>Adopté</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	436	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 5 quinquies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	376	Alignement du régime applicable aux entreprises agroalimentaires avec les autres entreprises en cas de non dépôt des comptes et publication des entreprises ne communiquant pas les données requises par l'Observatoire de la formation des prix et des marges	<b>Adopté</b>
M. BIZET	178	Pouvoir de saisine des ministres de l'économie ou de l'agriculture du président du tribunal de commerce afin qu'il fasse usage de ses pouvoirs d'injonction en cas de non dépôt de leurs comptes annuels par les entreprises de l'agroalimentaire ou de la grande distribution	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. CABANEL	215	Relèvement du plafond de l'astreinte jusqu'à dépôt des comptes annuels de 2 à 5% du chiffre d'affaires journalier	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article 6</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	402	Monopole de la médiation sur la clause de renégociation des contrats concernés au médiateur des relations commerciales agricoles	<b>Adopté</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	377	Clause de révision des prix pour les produits alimentaires composés à plus de 50% d'un produit agricole en cas de fluctuations des prix importantes	<b>Adopté</b>
<b>Article 7</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	407	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	408	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 8</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	403	Suppression d'une partie de l'habilitation à prendre des mesures du domaine de la loi par ordonnance (sur le volet coopératives)	<b>Adopté</b>

M. REVET	167	Suppression d'une partie de l'habilitation à prendre des mesures du domaine de la loi par ordonnance (sur le volet coopératives)	<b>Adopté</b>
M. DECOOL	21	Encadrement de l'allocation des dividendes reçus par les sociétés coopératives agricoles au titre des participations qu'elles détiennent et la redistribution de ces dividendes à leurs associés coopérateurs	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 8</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. MONTAUGÉ	239	Remise d'un rapport sur la mise en place d'une prestation pour services environnementaux pour valoriser les externalités positives de l'agriculture	<b>Adopté</b>
<b>Article 8 bis A (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	378	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
M. CABANEL	216	Permettre aux AOP de signer des conventions interprofessionnelles alimentaires territoriales	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. CABANEL	217	Labellisation des conventions tripartites	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article 8 bis (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	379	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 9</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	400	Transformation en mesures d'application directe des dispositions relatives au seuil de revente à perte et à l'encadrement des promotions	<b>Adopté</b>
M. CABANEL	218	Application du relèvement du seuil de revente à perte en Guadeloupe, Guyane, Martinique et à La Réunion	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. DECOOL	81	Préciser que la limitation des opérations promotionnelle concerne les opérations instantanées ou différées dans le temps	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme LASSARADE	88	Préciser que la limitation des opérations promotionnelle concerne les opérations instantanées ou différées dans le temps	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. KERN	99	Préciser que la limitation des opérations promotionnelle concerne les opérations instantanées ou différées dans le temps	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. PELLEVAL	196	Préciser que la limitation des opérations promotionnelle concerne les opérations instantanées ou différées dans le temps	<b>Satisfait ou sans objet</b>

Mme MICOULEAU	258	Préciser que la limitation des opérations promotionnelle concerne les opérations instantanées ou différées dans le temps	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. Daniel LAURENT	272	Préciser que la limitation des opérations promotionnelle concerne les opérations instantanées ou différées dans le temps	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. BIZET	179	Application de l'encadrement aux promotions instantanées et différées ainsi qu'aux produits de marques de distributeurs	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. CABANEL	253	Fixation des taux promotionnels maximum	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. GRAND	150	Préciser le taux maximum de promotion en valeur et en volume.	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article 9 bis (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	391	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 9 bis (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. ADNOT	164	Considérer les mentions "gratuité" ou "offert" sur un vin ou une eau-de-vie bénéficiant d'une appellation d'origine, pour en faire des "produits d'appel", des pratiques commerciales déloyales	<b>Rejeté</b>
Mme FÉRAT	43	Encadrement des pratiques commerciales sur les vins et eaux-de-vie bénéficiant d'une appellation d'origine	<b>Rejeté</b>
<b>Article 10</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	393	Obligation de formaliser par écrit et de motiver le refus des conditions générales de vente	<b>Adopté</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	392	Restreindre aux seules relations fournisseurs/distributeurs les mesures relatives à la détermination du prix et à la définition du plan d'affaires et du chiffre d'affaires prévisionnel	<b>Adopté</b>
M. de NICOLAY	102	Créer une nouvelle pratique prohibée relative au taux de service des produits sous signe d'identification de la qualité et de l'origine	<b>Rejeté</b>
Mme GRELET-CERTENAIS	205	Créer une nouvelle pratique prohibée relative au taux de service des produits sous signe d'identification de la qualité et de l'origine	<b>Rejeté</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	394	Suppression de la condition relative à la situation de crise conjoncturelle pour la mise en jeu de la responsabilité à raison de prix abusivement bas	<b>Adopté</b>
M. DECOOL	10	Étendre l'habilitation pour permettre à la CEPC d'exercer une fonction arbitrale	<b>Rejeté</b>
M. DECOOL	12	Définir la notion de prix abusivement bas et élargir le champ de la saisine du juge pour le sanctionner	<b>Rejeté</b>

<b>M. RAISON, rapporteur</b>	395	Réduction à six mois du délai d'habilitation	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 10</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	401	Application des règles relatives aux conventions et aux pratiques restrictives aux ventes destinées à la France conclues à l'étranger	<b>Adopté</b>
<b>Article 10 bis (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 10 ter (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 10 quater A (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. CABANEL	219	Transmission au Parlement des accords de coopération entre distributeurs mentionnés à l'article L. 462-10 du code de commerce.	<b>Rejeté</b>
M. BIZET	180	Diverses modifications à la procédure de bilan concurrentiel	<b>Rejeté</b>
M. CABANEL	246	Examen d'un accord de rapprochement entre distributeurs au regard du progrès économique, social et qualitatif	<b>Rejeté</b>
M. CABANEL	250	Rendre publics le bilan concurrentiel et les engagements des parties	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 10 quater A (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. BIZET	182	Modifier la définition de l'abus de dépendance économique à l'article L. 420-2 du code de commerce.	<b>Rejeté</b>
M. BIZET	181	Soumettre les accords de coopérations à l'achat dans la distribution de produits agricoles et alimentaires au contrôle des concentrations	<b>Rejeté</b>
<b>Article 10 quater (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 10 quinquies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	396	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>

Mme Gisèle JOURDA	158	Préciser que les collectifs, dans l'agriculture de groupe, sont des personnes morales	<b>Rejeté</b>
M. CABANEL	238	Préciser que les collectifs, dans l'agriculture de groupe, sont des personnes morales	<b>Rejeté</b>
M. LABBÉ	302	Préciser que les collectifs, dans l'agriculture de groupe, sont des personnes morales	<b>Rejeté</b>
<b>Article 10 sexies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	397	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 10 septies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	398	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
M. GRAND	130	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article 10 octies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. RAISON, rapporteur</b>	399	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
M. GRAND	131	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
M. DECOOL	77	Avancer au 30 juin 2019 la remise du rapport	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 10 octies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. DECOOL	16	Création d'une commission d'experts sur les impacts de la ratification des accords UE-Mercosur	<b>Rejeté</b>
M. DECOOL	64	Fixation d'un objectif de zéro artificialisation nette du territoire en 2025.	<b>Rejeté</b>
M. DECOOL	80	Rapport de l'ANSES au Gouvernement sur les taux de TVA	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	126	Mention dans le rapport annuel de l'Observatoire de la formation des prix et des marges de l'impact des mesures de la présente loi	<b>Rejeté</b>
Mme RAUSCENT	198	Rapport au Parlement sur les services écosystémiques rendus par les agriculteurs	<b>Rejeté</b>
M. DECOOL	8	Traitement différencié du secteur agricole dans le cadre des négociations commerciales internationales	<b>Rejeté</b>
M. DECOOL	9	Rapport d'évaluation des engagements internationaux de la France sur les finalités de la politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation	<b>Adopté</b>

<b>Titre II</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Chapitre Ier</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article(s) additionnel(s) avant Article 11</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. DECOOL	24	Objectifs environnementaux du programme national pour l'alimentation	<b>Rejeté</b>
M. DECOOL	25	Objectifs environnementaux du programme national relatif à la nutrition et à la santé	<b>Rejeté</b>
<b>Article 11</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. GREMILLET	284	Assouplissement du dispositif d'amélioration de la qualité des produits servis en restauration collective publique	<b>Adopté</b>
<b>M. MÉDEVIELLE</b>	412	Limitation à la haute valeur environnementale et précisions rédactionnelles	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. SIDO	57	Report à 2025 de l'obligation d'amélioration de la qualité des repas servis dans la restauration collective publique	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. Daniel LAURENT	276	Report à 2025 de l'obligation d'amélioration de la qualité des repas servis dans la restauration collective publique	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	328	Conséquence de l'extension de l'article aux personnes morales de droit privé gérant un établissement de restauration collective publique	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	329	Précisions sur les parts de 50 % et 20 %	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	330	Rédactionnel	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. DANTEC	103	Inclusion et définition des approvisionnements en circuit court	<b>Retiré</b>
M. DECOOL	76	Inclusion des approvisionnements en circuit court, à faible empreinte carbone ou répondant à des objectifs de développement durable	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. DECOOL	114	Ajout d'un critère de proximité géographique des approvisionnements	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. DECOOL	73	Mention des 20 % de produits issus de l'agriculture biologique	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. LABBÉ	286	Mention des 20 % de produits issus de l'agriculture biologique	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. BIZET	183	Inclusion des produits bénéficiant d'une certification de conformité	<b>Satisfait ou sans</b>

			<b>objet</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	331	Inclusion de l'ensemble des signes d'identification de la qualité ou de l'origine et mentions valorisantes	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. BRISSON	154	Application de la haute valeur environnementale aux élevages d'animaux	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	332	Ajout des produits bénéficiant du logo des régions ultrapériphériques	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. DANTEC	104	Limitation à la seule certification environnementale de niveau 3	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. CABANEL	247	Limitation à la seule certification environnementale de niveau 3 au 1 <sup>er</sup> janvier 2025	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. LABBÉ	285	Inclusion des produits issus des petites fermes	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. DECOOL	27	Inclusion des produits issus du commerce équitable français dans les 50 %	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. DANTEC	105	Inclusion des produits issus du commerce équitable dans les 50 %	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	333	Rédactionnel	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	334	Rédactionnel	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. CABANEL	220	Obligation d'atteindre les 30 % de produits issus de l'agriculture biologique au 1 <sup>er</sup> janvier 2024	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	335	Rédactionnel	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. GRAND	132	Exclusion des contrats en cours à la date du 1 <sup>er</sup> janvier 2022	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	363	Information et consultation des usagers	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. DANTEC	106	Obligation de proposer un repas végétarien quotidien dans les cantines des établissements scolaires et des établissements d'accueil de la petite enfance	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme DUMAS	113	Obligation de proposer un repas végétarien quotidien dans la restauration collective publique servant plus de deux cents couverts par jour au 1 <sup>er</sup> janvier 2022	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	336	Rédactionnel	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	338	Assouplissement de l'obligation faite aux gestionnaires de restauration collective publique de présenter un plan pluriannuel de diversification de protéines	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	337	Concertation régionale sur l'approvisionnement de la restauration collective publique	<b>Satisfait ou sans objet</b>

<b>Article(s) additionnel(s) après Article 11</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. DECOOL	74	Recommandations formulées par le Conseil national de l'alimentation en matière d'achats de la restauration collective	<b>Rejeté</b>
Mme DUMAS	111	Inclusion du rythme alimentaire dans les domaines d'action du programme national pour l'alimentation	<b>Rejeté</b>
M. DECOOL	75	Missions confiées à l'Observatoire de l'alimentation en matière de restauration collective	<b>Rejeté</b>

<b>Article 11 bis A (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	339	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>M. MÉDEVIELLE</b>	413	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
M. GRAND	133	Point de départ de l'expérimentation prévue au présent article	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article 11 bis (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 11 ter (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. MÉDEVIELLE</b>	414	Évaluation par l'Anses et interdiction bouteilles d'eau plate en plastique dans la restauration collective repoussée à 2022	<b>Adopté</b>
M. GRAND	127	Précision du champ de l'expérimentation	<b>Rejeté</b>
<b>M. MÉDEVIELLE</b>	415	Interdiction des pailles en plastique	<b>Adopté</b>
M. SIDO	58	Études d'impact dans le cadre de l'expérimentation	<b>Rejeté</b>
M. Daniel LAURENT	277	Études d'impact dans le cadre de l'expérimentation	<b>Rejeté</b>
Mme LASSARADE	86	Suppression de l'interdiction des bouteilles d'eau plate en plastique dans la restauration collective	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	90	Suppression de l'interdiction des bouteilles d'eau plate en plastique dans la restauration collective	<b>Rejeté</b>
Mme DUMAS	112	Suppression de l'interdiction des bouteilles d'eau plate en plastique dans la restauration collective	<b>Rejeté</b>
Mme MORHET-RICHAUD	156	Suppression de l'interdiction des bouteilles d'eau plate en plastique dans la restauration collective	<b>Rejeté</b>

M. PEMEZEC	160	Suppression de l'interdiction des bouteilles d'eau plate en plastique dans la restauration collective	<b>Rejeté</b>
M. PELLELAT	257	Interdiction des pailles en plastique	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 11 ter (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. MÉDEVIELLE</b>	416	Saisine de l'Anses par l'Assemblée nationale et le Sénat	<b>Adopté</b>
M. IACOVELLI	191	Interdiction des contenants alimentaires de cuisson, de réchauffé et de service en plastique	<b>Rejeté</b>
<b>Article 11 quater (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	364	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>M. MÉDEVIELLE</b>	417	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
M. CABANEL	221	Mise en place obligatoire d'un plan de progrès dans chaque établissement de restauration collective publique	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article 11 quinquies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. GRAND	134	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	340	Évaluation de la constitutionnalité d'une extension de l'article 11 à la restauration collective privée	<b>Adopté</b>
<b>M. MÉDEVIELLE</b>	418	Évaluation de la possibilité juridique d'une extension de l'article 11 à la restauration collective privée	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article 11 sexies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	341	Extension à la publicité de l'interdiction de certaines dénominations commerciales associées aux produits d'origine animale	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 11 sexies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. LONGEOT	3	Obligation d'information sur les traitements appliqués sur les denrées alimentaires, les produits agricoles utilisés pour l'alimentation animale et les produits vitivinicoles	<b>Rejeté</b>
M. LONGEOT	6	Rapport du Parlement sur l'opportunité d'une information élargie du consommateur sur les	<b>Rejeté</b>

		traitements appliqués sur les denrées alimentaires et les produits vitivinicoles	
<b>Article 11 septies A (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	342	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
Mme LASSARADE	87	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
M. BIZET	184	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
M. PELLELAT	197	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
Mme MICOULEAU	259	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
M. Daniel LAURENT	273	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>M. MÉDEVIELLE</b>	419	Informations à caractère environnemental sur les denrées alimentaires dont la liste est fixée par décret	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. DECOOL	17	Renforcement de l'obligation d'affichage environnemental des denrées alimentaires	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme Anne-Marie BERTRAND	45	Suppression de la mention du nombre de traitements phytosanitaires pour les fruits et légumes frais	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. MOGA	155	Suppression de la mention du nombre de traitements phytosanitaires pour les fruits et légumes frais	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme RAUSCENT	200	Suppression de la mention du nombre de traitements phytosanitaires pour les fruits et légumes frais	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 11 septies A (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. DECOOL	32	Inclure dans les pratiques commerciales trompeuses les mentions concernant l'impact environnemental et climatique d'un bien ou service	<b>Retiré</b>
M. DECOOL	116	Obligation d'étiquetage des produits préparés contenant du minerai de viande à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 2019	<b>Rejeté</b>
<b>Article 11 septies B (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. GRAND	135	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>Article 11 septies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	343	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>

<b>Article(s) additionnel(s) après Article 11 septies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme RAUSCENT	199	Obligation de mise à disposition en <i>open data</i> des inscriptions de toute nature relatives aux denrées alimentaires préemballées	<b>Rejeté</b>
<b>Article 11 octies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. MENONVILLE	162	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
Mme MÉLOT	192	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
M. CABANEL	248	Restrictions à l'autorisation des fromages fermiers affinés en dehors de l'exploitation	<b>Rejeté</b>
M. LABBÉ	293	Restrictions à l'autorisation des fromages fermiers affinés en dehors de l'exploitation	<b>Rejeté</b>
M. MENONVILLE	163	Restrictions à l'autorisation des fromages fermiers affinés en dehors de l'exploitation	<b>Rejeté</b>
<b>Article 11 nonies A (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	344	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
M. Daniel LAURENT	265	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 11 nonies A (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. DARNAUD	325	Pratiques commerciales réputées trompeuses en matière de présentation de l'origine de vins étrangers	<b>Rejeté</b>
<b>Article 11 nonies E (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	345	Obligation d'information sur l'origine géographique des vins pour tous les établissements mettant à la vente du vin	<b>Adopté</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	346	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 11 nonies E (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	347	Maintien du caractère obligatoire de la déclaration de récolte	<b>Adopté</b>

Mme FÉRAT	42	Maintien du caractère obligatoire de la déclaration de récolte	Satisfait ou sans objet
M. KERN	94	Maintien du caractère obligatoire de la déclaration de récolte	Satisfait ou sans objet
M. DECOOL	121	Maintien du caractère obligatoire de la déclaration de récolte	Satisfait ou sans objet
M. GRAND	125	Maintien du caractère obligatoire de la déclaration de récolte	Satisfait ou sans objet
M. CABANEL	254	Maintien du caractère obligatoire de la déclaration de récolte	Satisfait ou sans objet
M. Daniel LAURENT	266	Maintien du caractère obligatoire de la déclaration de récolte	Satisfait ou sans objet
<b>Article 11 nonies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	348	Encadrement du recours à la dénomination « équitable » des produits	<b>Adopté</b>
<b>Article 11 decies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	349	Mention des pays d'origine du miel par ordre décroissant d'importance	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 11 decies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. LOUAULT	91	Protection de l'appellation d'origine protégée « fromage de sainte maure »	<b>Rejeté</b>
M. BIZET	188	Analyse de conformité systématique des miels mis sur le marché	<b>Rejeté</b>
<b>Article 11 undecies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. CABANEL	222	Extension de la mission de la politique agricole pour assurer l'équivalence des normes de production dans les échanges internationaux	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 11 undecies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. DARNAUD	323	Interdiction des importations de produits agricoles et alimentaires ne respectant pas les mêmes normes de production que celles imposées au niveau national	<b>Rejeté</b>
M. DARNAUD	322	Interdiction des importations de produits agricoles et alimentaires ne respectant pas les mêmes normes	<b>Rejeté</b>

		de production que celles imposées au niveau national	
M. DARNAUD	324	Interdiction des importations de produits agricoles et alimentaires ne respectant pas les mêmes normes de production que celles imposées au niveau national	<b>Rejeté</b>
<b>Article 11 duodecies A (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	350	Suppression de la présence de parlementaires au Conseil national de l'alimentation et remise au Parlement de son rapport d'activité	<b>Adopté</b>
M. GRAND	136	Suppression d'une précision sur le mode de désignation des parlementaires appelés à siéger au Conseil national de l'alimentation	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article 11 duodecies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	351	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 11 duodecies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. LABBÉ	294	Définition légale des petites fermes	<b>Rejeté</b>
<b>Article 11 terdecies A (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. GREMILLET	304	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	352	Précisions apportées à <b>l'inclusion d'exigences environnementales dans les cahiers des charges des signes de qualité au 1<sup>er</sup> janvier 2030</b>	<b>Adopté</b>
<b>M. MÉDEVIELLE</b>	420	Inclusion d'exigences environnementales dans les cahiers des charges des signes de qualité dès le 1 <sup>er</sup> janvier 2021	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 11 terdecies A (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. DECOOL	65	Inclusion du respect de la biodiversité dans les cahiers des charges des signes de qualité et mentions valorisantes d'ici cinq ans	<b>Rejeté</b>
M. DECOOL	66	Rapport sur la mise en cohérence des signes d'identification de la qualité et de l'origine avec le respect de l'environnement	<b>Rejeté</b>

<b>Article 11 quaterdecies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	353	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
M. GRAND	137	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
<b>M. MÉDEVIELLE</b>	421	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
M. CABANEL	223	Étude des modalités d'une interdiction d'achat par l'État, au 1 <sup>er</sup> janvier 2022, de produits ayant contribué à la déforestation importée	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 11 quaterdecies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. DECOOL	71	Objectif fixé à l'État de n'acheter, en 2022, que des produits n'ayant pas contribué à la déforestation importée	<b>Rejeté</b>
M. DANTEC	157	Objectif fixé à l'État de n'acheter, en 2022, que des produits n'ayant pas contribué à la déforestation importée	<b>Rejeté</b>
M. DECOOL	70	Objectif fixé à l'État de n'acheter, en 2022, que des produits n'ayant pas contribué à la déforestation importée et, en 2025, n'ayant pas contribué à la conversion d'écosystèmes naturels	<b>Rejeté</b>
<b>Article 11 quindecies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	380	Mise en place d'une contre-expertise avant transmission des résultats d'un autocontrôle positif à l'autorité administrative	<b>Adopté</b>
M. CABANEL	224	Transmission immédiate des résultats d'analyse par les laboratoires en cas de demande de l'autorité administrative	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 11 quindecies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. DECOOL	22	Transparence des opérations de contrôle sanitaire sur les aliments	<b>Rejeté</b>
M. DECOOL	23	Sanction en cas de non réalisation d'autocontrôles par l'exploitant	<b>Rejeté</b>
M. CABANEL	225	Publication des décisions de retrait et de rappel des produits prises par les autorités administratives sur un site unique	<b>Rejeté</b>
M. DECOOL	34	Audits de bonnes pratiques pour les contrôles officiels	<b>Rejeté</b>
M. DECOOL	35	Obligation de transmission des auto-contrôles positifs	<b>Retiré</b>

<b>Article 11 sexdecies A (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. Daniel LAURENT	279	Reconnaissance obligatoire d'une accréditation pour les laboratoires d'autocontrôle	<b>Retiré</b>
M. SIDO	60	Reconnaissance obligatoire d'une accréditation pour les laboratoires d'autocontrôle	<b>Rejeté</b>
<b>Article 11 sexdecies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. CARLE	190	Forme nanoparticulaire du dioxyde de titane	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 11 septdecies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. DECOOL	36	Interdiction de la publicité auprès des jeunes pour les boissons et les produits alimentaires manufacturés	<b>Rejeté</b>
M. CABANEL	228	Interdiction de la publicité auprès des jeunes pour les boissons et les produits alimentaires manufacturés	<b>Rejeté</b>
M. CABANEL	229	Rapport sur la limitation de la publicité auprès du jeune public pour des boissons et des produits alimentaires manufacturés	<b>Rejeté</b>
M. CABANEL	226	Fixation d'objectifs de réduction des matières grasses, du sucre et du sel dans le programme national relatif à la nutrition et à la santé	<b>Rejeté</b>
M. DECOOL	26	Fixation d'objectifs de réduction des matières grasses, du sucre et du sel	<b>Rejeté</b>
M. CABANEL	227	Ajout d'un volet consacré à l'alimentation dans le projet régional de santé définissant les objectifs et les actions des agences régionales de santé	<b>Rejeté</b>
<b>Article 11 octodecies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	354	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>
M. GRAND	138	Mention d'une alimentation saine dans le rapport RSE	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article 11 vicies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	355	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>

<b>Article 11 univiciés B (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. GRAND	139	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>Article 11 duoviciés (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. GRAND	140	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	356	Propositions en vue de favoriser la création des projets alimentaires territoriaux	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 11 duoviciés (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. LABBÉ	287	Obligation de couverture du territoire national par des projets alimentaires territoriaux au 1 <sup>er</sup> janvier 2022	<b>Rejeté</b>
M. MOGA	118	Mise en place d'un régime d'autorisation pour la vente au déballage de produits et légumes frais	<b>Retiré</b>
Mme MICOULEAU	263	Mise en place d'un régime d'autorisation préalable pour les ventes au déballage de fruits et légumes frais	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) avant Article 12</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. DECOOL	83	Mission de la politique agricole de préserver les systèmes agricoles à taille humaine et familiaux	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 12</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. MÉDEVIELLE</b>	422	Extension de la démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire à tous les opérateurs de la restauration collective avec un diagnostic préalable	<b>Adopté</b>
M. DECOOL	115	Plan de réduction des restes alimentaires	<b>Rejeté</b>
<b>Article 12 bis A (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. DANESI	7	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>M. MÉDEVIELLE</b>	423	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
Mme RAUSCENT	201	Précision du champ d'application de l'article	<b>Adopté</b>
Mme RAUSCENT	264	Obligation d'utilisation de contenants réutilisables ou recyclables pour les restaurants et les entreprises	<b>Adopté</b>

		de vente à emporter	
M. KERN	96	Suppression de la généralisation du "doggy bag"	<b>Rejeté</b>
<b>Article 12 quinquies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. GRAND	141	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>Chapitre II</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 13</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. GRAND	151	Suppression de l'alinéa 1	<b>Rejeté</b>
M. GRAND	152	Suppression du doublement des peines encourues en cas de maltraitance animale	<b>Rejeté</b>
M. DECOOL	37	Interdiction de l'élevage en cage des lapins	<b>Rejeté</b>
M. DECOOL	62	Durée maximale pour le transport des animaux vivants	<b>Rejeté</b>
M. DECOOL	63	Obligation de nommer un responsable de la protection des animaux sur les navires bétailleurs	<b>Rejeté</b>
<b>Article 13 bis A (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. GRAND	142	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	357	Exclusion des réaménagements de l'interdiction de mise en production d'un bâtiment d'élevage de poules en cage	<b>Adopté</b>
<b>Article 13 bis (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. GRAND	143	Suppression de l'article	<b>Rejeté</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	358	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article 13 quater A (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. CABANEL	230	Possibilité d'expérimenter la vidéosurveillance dans les abattoirs à la demande de la majorité des salariés	<b>Retiré</b>
M. GRAND	144	Durée de l'expérimentation de la vidéosurveillance dans les abattoirs	<b>Rejeté</b>

<b>Article 13 quinquies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. LABBÉ	295	Extension de l'expérimentation aux petits abattoirs non mobiles	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 13 quinquies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. CABANEL	249	Obligation d'organisation d'un service d'abattage d'urgence	<b>Rejeté</b>
M. LABBÉ	296	Obligation d'organisation d'un service d'abattage d'urgence	<b>Rejeté</b>
<b>Chapitre III</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>

<b>Article 14</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	404	Suppression de l'interdiction des remises, rabais, ristournes sur les produits phytopharmaceutiques	<b>Adopté</b>
M. MAYET	38	Suppression de l'interdiction des remises, rabais et ristournes sur les produits phytopharmaceutiques	<b>Adopté</b>
M. Daniel LAURENT	274	Suppression de l'interdiction des remises, rabais et ristournes sur les produits phytopharmaceutiques	<b>Adopté</b>
Mme DESEYNE	47	Suppression de l'interdiction des remises, rabais et ristournes sur les produits phytopharmaceutiques	<b>Adopté</b>
M. REVET	165	Restriction de l'interdiction des remises, rabais et ristournes sur les produits phytopharmaceutiques s'ils sont fondés sur les volumes, montants d'achat ou parts de marché de ces produits	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. BIZET	170	Exclusion des accords horizontaux du champ de l'interdiction des remises, rabais, ristournes sur les produits phytopharmaceutiques	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article 14 bis (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. MÉDEVIELLE</b>	424	Clarification du périmètre des obligations d'informations sur la vente des produits biocides	<b>Adopté</b>
<b>M. MÉDEVIELLE</b>	425	Clarification juridique du régime sur les publicités relatives aux produits biocides	<b>Adopté</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	435	Suppression de l'interdiction des remises, rabais et ristournes sur les produits biocides	<b>Adopté</b>
Mme DESEYNE	48	Suppression de l'interdiction des remises, rabais et ristournes sur les produits biocides	<b>Adopté</b>
<b>M. MÉDEVIELLE</b>	426	Restriction de l'interdiction des remises, rabais et ristournes sur les produits biocides aux produits les plus risqués pour la santé humaine et pour	<b>Satisfait ou sans objet</b>

		l'environnement	
M. DECOOL	79	Restriction de l'interdiction des remises, rabais et ristournes sur les produits biocides s'ils sont fondés sur les volumes, montants d'achat ou parts de marché de ces produits	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. REVET	169	Restriction de l'interdiction des remises, rabais et ristournes sur les produits biocides s'ils sont fondés sur les volumes, montants d'achat ou parts de marché de ces produits	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. REVET	168	Alignement des délais d'entrée en vigueur de l'interdiction des remises, rabais et ristournes sur les biocides avec la date retenue pour les produits phytopharmaceutiques	<b>Rejeté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 14 bis (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. DECOOL	30	Interdiction des remises, rabais et ristournes sur les matières fertilisantes	<b>Rejeté</b>
M. DECOOL	33	Expérimentation d'un dispositif de traçabilité complète sur la filière végétale	<b>Rejeté</b>
M. DANTEC	107	Intégration à l'évaluation des risques l'effet cocktail lié à l'exposition à plusieurs molécules	<b>Rejeté</b>
<b>Article 14 ter (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	405	Simplification de la procédure d'autorisation pour les produits à usage biostimulant	<b>Adopté</b>
<b>M. MÉDEVIELLE</b>	427	Simplification de la procédure d'autorisation pour les produits à base de plantes comestibles	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 14 ter (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. GREMILLET	326	Autorisation de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques pour les personnes publiques et les utilisateurs non professionnels si les substituts ne sont pas efficaces	<b>Adopté</b>
<b>Article 14 quater (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	381	Suppression de la consultation de l'Autorité de régulation de la publicité	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 14 quater (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. LONGEOT	4	Rendre publics les résultats de la surveillance biologique du territoire par l'État	<b>Rejeté</b>

M. LONGEOT	5	Mise à disposition en open data d'un registre des pratiques phytopharmaceutiques	<b>Rejeté</b>
<b>Article 14 quinquies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	406	Simplification administrative et non évaluative de l'autorisation des produits de biocontrôle	<b>Adopté</b>
M. GREMILLET	327	Extension de l'objectif de réduction des délais d'évaluation et de la simplification des conditions d'autorisation aux substances de base et aux produits à faible risque	<b>Retiré</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 14 quinquies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme BONNEFOY	232	Mise en place d'un fonds d'indemnisation pour les victimes de produits phytopharmaceutiques	<b>Rejeté</b>

<b>Article 14 sexies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	383	Extension de l'expérimentation à l'ensemble des produits phytopharmaceutiques	<b>Adopté</b>
<b>M. MÉDEVIELLE</b>	429	Expérimentation de l'épandage aérien de produits phytopharmaceutiques sur les surfaces plantées en vigne ayant une pente supérieure à 30%	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. DANTEC	159	Suppression de la mention "certification HVE" qui ne porte pas sur des produits	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. GRAND	145	Dater le début de l'expérimentation à compter de l'arrêté précisant ses conditions et modalités	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 14 sexies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. DECOOL	85	Dérogation générale à la réglementation portant sur l'usage des drones pour les producteurs agricoles	<b>Rejeté</b>
M. THÉOPHILE	204	Faculté de définir une zone de non traitement à proximité des habitations	<b>Rejeté</b>
Mme BONNEFOY	231	Faculté de définir une zone de non traitement à proximité des habitations	<b>Rejeté</b>
<b>M. MÉDEVIELLE</b>	428	Faculté de définir une zone de non traitement à proximité des habitations	<b>Rejeté</b>
M. DANTEC	109	Définition d'un périmètre d'interdiction de traitement à proximité des zones utilisées par le grand public et les groupes vulnérables ainsi que, pour les produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives cancérigènes, mutagènes ou reprotoxiques, autour des habitations	<b>Rejeté</b>

<b>Article 14 septies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. BIZET	171	Suppression de l'interdiction des substances actives ayant des modes d'action identiques aux néonicotinoïdes	<b>Adopté</b>
Mme DESEYNE	49	Suppression de l'interdiction des substances actives ayant des modes d'action identiques aux néonicotinoïdes	<b>Adopté</b>
<b>M. MÉDEVIELLE</b>	430	Consultation de l'Anses pour la prise du décret d'application	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. DECOOL	28	Définition légale des substances actives de la famille des néonicotinoïdes	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme BONNEFOY	233	Fixation du début de l'interdiction des produits contenant des substances actives présentant des modes d'action identiques au 1er septembre 2018.	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 14 septies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. DANTEC	108	Interdiction des produits phytopharmaceutiques contenant certaines substances actives	<b>Rejeté</b>
M. DANTEC	110	Interdiction de produits phytopharmaceutiques contenant une substance active de la famille du glyphosate au 1er janvier 2021, des dérogations pouvant être accordées jusqu'en 2023	<b>Rejeté</b>
Mme BONNEFOY	243	Interdiction de produits phytopharmaceutiques contenant une substance active de la famille du glyphosate au 1er janvier 2021, des dérogations pouvant être accordées jusqu'en 2023	<b>Rejeté</b>
Mme DESEYNE	50	Interdiction de proposer à la vente ou de distribuer à titre gratuit des produits traités avec des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées au niveau communautaire.	<b>Rejeté</b>
M. LABBÉ	289	Interdiction de proposer à la vente ou de distribuer à titre gratuit des produits traités avec des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées au niveau communautaire.	<b>Rejeté</b>
M. BIZET	186	Interdiction de proposer à la vente ou de distribuer à titre gratuit des produits traités avec des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées au niveau communautaire.	<b>Rejeté</b>
Mme BONNEFOY	235	Interdiction de proposer à l'importation, à la vente ou à la distribution à titre gratuit des produits traités avec des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives non approuvées au niveau communautaire.	<b>Rejeté</b>
Mme BONNEFOY	234	Interdiction de la production, du stockage et de la vente de produits phytosanitaires non approuvés à l'utilisation sur le territoire européen.	<b>Rejeté</b>
M. LABBÉ	288	Interdiction de la production, du stockage et de la vente de produits phytosanitaires non approuvés à l'utilisation sur le territoire européen.	<b>Rejeté</b>

<b>Article 14 octies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	384	Extension des formations Certiphytos à un module spécifique d'utilisation du matériel	<b>Retiré</b>
<b>Article 14 nonies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. MÉDEVIELLE</b>	431	Élargissement des missions des chambres d'agriculture à la promotion du recours aux solutions alternatives	<b>Adopté</b>
<b>Article 14 undecies (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	385	Suppression de l'article	<b>Adopté</b>

<b>Article 15</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	386	Exclusion du conseil spécifique de l'incompatibilité conseil/vente	<b>Adopté</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	387	Suppression de l'obligation de prévoir une séparation capitalistique	<b>Adopté</b>
<b>M. MÉDEVIELLE</b>	432	Suppression de l'obligation de prévoir une séparation capitalistique	<b>Adopté</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	388	Pluriannualité du conseil individuel stratégique	<b>Adopté</b>
<b>M. MÉDEVIELLE</b>	433	Pluriannualité du conseil individuel stratégique	<b>Adopté</b>
M. DECOOL	29	Création d'un diplôme d'État de conseil en pesticides.	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme MORHET-RICHAUD	161	Extension de l'incompatibilité du conseil et de la vente au conseil à l'utilisation des produits	<b>Satisfait ou sans objet</b>
Mme DESEYNE	51	Annualisation du conseil stratégique annuel et suppression de l'obligation de prévoir une séparation capitalistique entre les activités de conseil et de vente de produits phytopharmaceutiques.	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. BIZET	185	Annualisation du conseil stratégique annuel et suppression de l'obligation de prévoir une séparation capitalistique entre les activités de conseil et de vente de produits phytopharmaceutiques.	<b>Satisfait ou sans objet</b>
M. REVET	166	Annualisation du conseil stratégique annuel et	<b>Satisfait ou sans</b>

		suppression de l'obligation de prévoir une séparation capitalistique entre les activités de conseil et de vente de produits phytopharmaceutiques.	<b>objet</b>
M. DECOOL	31	Extension du régime de la séparation des activités de conseil et de vente aux fertilisants azotés.	<b>Rejeté</b>
Mme LASSARADE	89	Remplacement de la séparation capitalistique par une séparation de l'établissement de la facturation entre les activités de conseil et de vente des produits phytopharmaceutiques.	<b>Rejeté</b>
M. KERN	100	Remplacement de la séparation capitalistique par une séparation de l'établissement de la facturation entre les activités de conseil et de vente des produits phytopharmaceutiques.	<b>Rejeté</b>
<b>M. MÉDEVIELLE</b>	434	Amendement de cohérence	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 15</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. DECOOL	68	Définition d'un cahier des charges de l'agroécologie	<b>Rejeté</b>
M. DECOOL	69	Convocation d'un groupe d'experts pour définir l'agro-écologie	<b>Rejeté</b>
Mme FÉRAT	117	Renouvellement du GIP Pulvés.	<b>Rejeté</b>
M. LABBÉ	290	Modification des conditions d'inscription d'une semence au Catalogue officiel pour préciser tout procédé in vitro mis en œuvre au cours du processus de sélection ou de multiplication	<b>Rejeté</b>
M. LABBÉ	303	Instauration d'une exception agricole dans les négociations des accords commerciaux.	<b>Rejeté</b>
M. DARNAUD	319	Interdiction du plafonnement des prélèvements de loups	<b>Irrecevable (art. 45 de la Constitution)</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 15 bis (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. DARNAUD	320	Exemption des contraintes liées au défrichement en faveur de la plantation d'arbres mycorhizés par les truffes.	<b>Irrecevable (art. 45 de la Constitution)</b>
Mme BONNEFOY	236	Encouragement à la création de jardins de la biodiversité dans les écoles élémentaires	<b>Rejeté</b>
Mme BONNEFOY	237	Définition des missions des comités d'éducation à la santé	<b>Rejeté</b>
<b>Article 15 quater (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	389	Rédactionnel	<b>Adopté</b>

<b>Article(s) additionnel(s) après Article 15 quater (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. GRAND	146	Augmentation du plafond de la taxe de défrichement afin qu'elle bénéficie pleinement au fonds stratégique de la forêt et du bois	<b>Irrecevable (art. 45 de la Constitution)</b>
M. GRAND	147	Abondement du fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB)	<b>Irrecevable (art. 45 de la Constitution)</b>
M. GRAND	148	Exemption des contraintes liées aux défrichements en faveur de l'installation d'un nouvel agriculteur ou dans les cinq premières années suivant l'installation d'un jeune agriculteur.	<b>Irrecevable (art. 45 de la Constitution)</b>
M. GRAND	149	Possibilité d'exemption des contraintes liées aux défrichements en faveur de l'installation d'un nouvel agriculteur ou dans les cinq premières années suivant l'installation d'un jeune agriculteur.	<b>Irrecevable (art. 45 de la Constitution)</b>
M. LABBÉ	291	Agriculture biologique dans les aires d'alimentation des captages d'eau	<b>Rejeté</b>
M. DANTEC	193	Agriculture biologique dans les aires d'alimentation des captages d'eau	<b>Rejeté</b>
M. COURTEAU	1	Régime des affouillements du sol pour la création de retenues d'eau à usage agricole	<b>Rejeté</b>
M. COURTEAU	2	Régime des affouillements du sol pour la création de retenues d'eau à usage agricole	<b>Rejeté</b>
Mme DESEYNE	52	Place de l'agriculture dans les objectifs de la gestion de la ressource en eau	<b>Rejeté</b>
Mme DESEYNE	53	Place de l'agriculture dans les objectifs de la gestion de la ressource en eau	<b>Rejeté</b>
M. DARNAUD	321	Priorisation des besoins de l'agriculture dans les SDAGE et les SAGE	<b>Rejeté</b>
M. KERN	101	Priorisation des besoins de l'agriculture dans les SDAGE et les SAGE	<b>Rejeté</b>
M. DECOOL	82	Priorisation des besoins de l'agriculture dans les SDAGE et les SAGE	<b>Rejeté</b>
Mme MICOULEAU	262	Priorisation des besoins de l'agriculture dans les SDAGE et les SAGE	<b>Rejeté</b>
M. Daniel LAURENT	275	Priorisation des besoins de l'agriculture dans les SDAGE et les SAGE	<b>Rejeté</b>
M. SIDO	61	Priorisation des besoins de l'agriculture dans les SDAGE et les SAGE	<b>Rejeté</b>
Mme DESEYNE	54	Enjeux particuliers de l'agriculture en matière de stockage de l'eau dans les SDAGE	<b>Rejeté</b>

<b>Titre II bis</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article(s) additionnel(s) avant Article 16 A (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. DECOOL	18	Changement de la composition des chambres départementales d'agriculture	<b>Irrecevable (art. 45 de la Constitution)</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 16 B (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme FÉRAT	44	Possibilité de valoriser les résidus de transformation agricole dans les usages non alimentaires	<b>Adopté avec modification</b>
M. LEFÈVRE	46	Possibilité de valoriser les résidus de transformation agricole dans les usages non alimentaires	<b>Adopté avec modification</b>
M. DECOOL	84	Possibilité de valoriser les résidus de transformation agricole dans les usages non alimentaires	<b>Adopté avec modification</b>
Mme RAUSCENT	203	Possibilité de valoriser les résidus de transformation agricole dans les usages non alimentaires	<b>Adopté avec modification</b>
M. CUYPERS	153	Possibilité de valoriser les résidus de transformation agricole dans les usages non alimentaires	<b>Adopté avec modification</b>
<b>Article 16 C (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	359	Prise en compte des prévisions d'injection de gaz renouvelables par les plans décennaux de développement des gestionnaires des réseaux de transport de gaz	<b>Adopté</b>
M. GREMILLET	280	Prise en compte des prévisions d'injection de gaz renouvelables par les plans décennaux de développement des gestionnaires des réseaux de transport de gaz	<b>Adopté</b>
M. GREMILLET	281	Renforcement du droit à l'injection du biogaz sur les réseaux de gaz naturel	<b>Adopté</b>
M. GREMILLET	283	Renforcement du droit à l'injection du biogaz sur les réseaux de gaz naturel	<b>Adopté</b>
M. GREMILLET	282	Renforcement du droit à l'injection du biogaz sur les réseaux de gaz naturel	<b>Adopté</b>

<b>Article(s) additionnel(s) après Article 16 C (nouveau)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	360	Sortie du statut de déchets des matières fertilisantes et supports de culture de qualité, dont les digestats	<b>Adopté</b>
M. CABANEL	251	Extension de l'accord préalable du ministre chargé de l'économie pour toute opération permettant à des capitaux étrangers d'acquérir des terres agricoles	<b>Irrecevable (art. 45 de la Constitution)</b>
M. DARNAUD	318	Précision que les aides aux agriculteurs sont versés aux échéances prévues	<b>Rejeté</b>
Mme DESEYNE	56	Création d'un comité de rénovation des normes dans le code rural et de la pêche maritime	<b>Adopté</b>
M. CABANEL	241	Remise d'un rapport au Parlement sur la surtransposition des normes européennes en matière agricole	<b>Adopté</b>
<b>Titre III</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 16</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	390	Rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	361	Report de l'entrée en vigueur de l'article 11 <i>decies</i> sur l'étiquetage du miel au 1er septembre 2020	<b>Adopté</b>
M. BIZET	189	Report de l'entrée en vigueur de l'article 11 <i>decies</i> sur l'étiquetage du miel au 1er septembre 2020	<b>Adopté</b>
<b>Article 17</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
M. GRAND	128	Amendement rédactionnel	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 17</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Mme LOISIER, rapporteure</b>	362	Adaptation à l'outre-mer des seuils fixés à l'article 11 en matière d'approvisionnement de la restauration collective publique	<b>Adopté</b>
M. THÉOPHILE	202	Adaptation à l'outre-mer des seuils fixés à l'article 11 en matière d'approvisionnement de la restauration collective publique	<b>Satisfait ou sans objet</b>

## **Proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres villes et centres-bourgs - Examen des amendements de séance**

### **EXAMEN D'UN AMENDEMENT DU RAPPORTEUR**

#### *Article 27*

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – L'amendement AFFECO.1 est rédactionnel. Il a été proposé par la commission des finances pour parfaire le texte d'un article qui lui est délégué au fond.

*L'amendement n° AFFECO.1 est adopté.*

### **EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE**

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

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – L'amendement n°21 remplace la notion de centre-ville et de centre-bourg par celle de commune. L'objectif de cet amendement est satisfait car tous les centres-villes des petites communes entrent dans le champ de l'obligation nationale de revitalisation introduite par la commission des affaires économiques. Retrait, sinon avis défavorable.

**M. Franck Montaugé.** – Il est important que le mot « commune » figure dans ce texte.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 21.*

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – L'amendement n°40 prévoit un avis consultatif de la Commission du développement économique de la région sur la décision d'engager une opération de sauvegarde économique et de redynamisation. Avis défavorable : je crains que cet amendement n'alourdisse le texte et je précise que nous avons intégré la Région au stade de la signature des conventions.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 40.*

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – L'amendement n° 49 prévoit une consultation du conseil départemental sur les opérations de sauvegarde. Comme pour l'amendement précédent, je n'ai pas d'opposition sur le fond, mais il convient de ne pas alourdir le texte. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 49.*

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – L'amendement n° 22 rectifié *bis* apporte une précision utile en faisant mention de l'habitat antérieur à 1980 en outre-mer dans les critères de délimitation du périmètre des opérations de revitalisation. C'est tout à fait justifié pour tenir compte des spécificités du climat tropical et des catastrophes naturelles qui sont intervenues.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 22 rectifié bis.*

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – L'amendement n° 37 rectifié *ter* augmente la superficie des périmètres d'intervention pour les communes de moins de 10 000 habitants. Je rappelle que la commission a déjà modifié la proposition de loi initiale pour faciliter la revitalisation dans les communes de moins de 10 000 habitants. Nous avons adopté un mécanisme de majoration progressif : 4 % au-dessus de 10 000 habitants, 6 % de 9000 à 10 000, et ainsi de suite jusqu'à 24 % en dessous de 1000 habitants. C'est très calibré et le but est de se conformer à une exigence simple : plus le périmètre est ciblé, mieux on sécurise la légitimité des dérogations. C'est pourquoi je marque ma préférence pour le texte de la commission.

**Mme Élisabeth Lamure.** – Il importe que les communes gardent la main et puissent décider du périmètre.

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – Avec l'amendement proposé, à 10 100 habitants le périmètre est limité à 4 %, tandis qu'il passe à 20 % pour 9 900 habitants...

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 37 rectifié *ter*.*

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – L'amendement n° 23 rectifié prévoit la possibilité de définir le périmètre de l'opération de sauvegarde à l'échelle d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de moins de 15 000 habitants, si au moins deux communes portent un projet commun de revitalisation de leur centre. Le texte de la commission prévoit déjà un régime particulier pour les communes de moins de 10 000 habitants. Cet amendement propose un mécanisme très complexe et je ne suis pas certain qu'il apporte un « plus ». Avis défavorable.

**M. Franck Montaugé.** – Les EPCI doivent être associés. Ils ont trop souvent l'impression d'être marginalisés. Avec cet amendement, on faciliterait les coopérations et les actions en commun.

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – Les EPCI sont systématiquement associés lors de la définition des périmètres OSER.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 23 rectifié.*

## *Article 2*

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – Les amendements n°17 rectifié, 18 rectifié, 19 rectifié et 15 rectifié élargissent le champ d'intervention de la nouvelle agence pour les centres-villes et les centres-bourgs à la notion plus vaste de cohésion des territoires. Nous partageons tous l'idée que la revitalisation des centres-villes n'est qu'une composante de la cohésion des territoires. Mais pour l'instant, l'agence de cohésion des territoires n'existe pas et ces amendements ne lui donnent pas de contours très précis. En revanche le texte de la commission préfigure de façon assez méticuleuse une agence ciblée sur les centres-villes qui a vocation à s'intégrer dans un ensemble plus vaste.

**Mme Françoise Férat.** – J'ai voulu dans mes amendements éviter de créer de nouvelles structures. La création d'une nouvelle agence ne paraissait pas nécessaire.

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – Je comprends votre position. Sagesse. Nous aurons le débat dans l'hémicycle.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur les amendements n°17 rectifié, 18 rectifié, 19 rectifié et 15 rectifié.*

#### **Article additionnel après l'article 2**

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – L'amendement n°4 rectifié crée d'une part, un bail à réhabilitation avec option d'achat, avec un loyer réduit en contrepartie de travaux effectués par le locataire, et, d'autre part, un bail viager, permettant au locataire d'y séjourner jusqu'à son décès en contrepartie d'un versement forfaitaire unique. Ces deux outils innovants et facultatifs pourront favoriser le repeuplement et la réhabilitation des logements en centre-ville. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 4 rectifié.*

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

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n°11 rectifié qui porte de quatre à six mois la limite annuelle fixée à la durée de location de la résidence principale dans les périmètres OSER.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 4 rectifié.*

#### **Article 5**

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – L'amendement n°48 crée une obligation pour les propriétaires de locaux restés vacants, après la fermeture ou le déplacement d'un service public antérieurement à une opération OSER, de répondre dans un délai de 3 mois à une proposition de mise à disposition. Avis défavorable en l'état, je suggère de retravailler la rédaction.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 48.*

#### **Article 6**

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – L'amendement n°20 rectifié *bis* exclut les normes relatives à la protection du patrimoine du champ des dérogations. Cet amendement opère un renvoi à l'article 7 mais ne désigne pas de façon précise les dispositions qu'il vise. Avis défavorable sous réserve d'une rédaction plus précise, sans quoi nous risquons de remettre en cause l'équilibre de l'article 7.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 20 rectifié bis.*

#### **Article 7**

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – Les amendements n°2, 1 et 3 remettent en cause le consensus que nous avons trouvé sur l'intervention des architectes des bâtiments de France à l'article 7. Ils ont déjà été repoussés par la commission. Préservons le texte consensuel élaboré par la commission de la culture.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n° 2,1 et 3.*

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – L'amendement n°42 permet, en cas de blocage de certains travaux par l'architecte des Bâtiments de France dans les périmètres de revitalisation, de réaliser un plan de revalorisation touristique dans les six mois puis des opérations de revalorisation du patrimoine. J'ai trois principales objections : tout d'abord, l'article 7 est conçu pour trouver des solutions pour éviter les blocages. Ensuite, nous avons déjà intégré l'attractivité touristique dans les opérations de revitalisation qui forment un ensemble cohérent à plusieurs dimensions : tourisme, artisanat, commerce, animation culturelle. Enfin, l'amendement manque de précision. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 42.*

### *Article additionnel après l'article 8*

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – L'amendement n° 14 prévoit une possibilité de renforcer les soutiens existants apportés aux librairies par les communes. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 14.*

### *Article 13*

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – L'amendement n° 25 rectifié donne la possibilité à la Commission départementale d'aménagement commercial (CDAC) de confier à la chambre de commerce, la chambre des métiers et la chambre d'agriculture des études préalables à l'analyse des demandes d'autorisation. J'y suis favorable sous réserve d'une rectification de forme pour mieux replacer l'amendement dans l'article L.751-2 du code de commerce.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – M. Iacovelli, êtes-vous d'accord ?

**M. Xavier Iacovelli.** – Oui.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 25 rectifié sous réserve de modification.*

### *Article 20*

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – Les amendements identiques n°<sup>os</sup> 31 et 50 rectifié *ter* abaissent le seuil d'exonération d'autorisation d'exploitation commerciale pour les magasins de producteurs de 1 500 à 1 100 mètres carrés. Avis favorable.

*La commission émet un avis favorable aux amendements identiques n°<sup>os</sup> 31 et 50 rectifié *ter*.*

### *Article 21*

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – L'amendement n°32 rétablit le moratoire local, supprimé par notre commission. Souhaitez-vous revenir en arrière ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Nous avons eu une longue discussion à ce sujet, restons cohérents en émettant un avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 32.*

**Article additionnel après l'article 25**

**M. Jean-Pierre Moga, rapporteur.** – L'amendement n°26 rectifié introduit une étude d'impact sur les centres-villes dans les plans de prévention des risques dont le code de l'urbanisme définit les objectifs, la procédure d'élaboration et la mise en application. Tout cela est largement prévu. J'ai été maire d'une commune en zone inondable, je peux vous dire que tout est cadré. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 26 rectifié.*

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Pour votre information, les amendements n°s 16 et 39 ont été retirés ou sont devenus sans objet. Les amendements n°s 5 rectifié et 46 ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40.

*Les avis de la commission sur les amendements de séance sont repris dans le tableau ci-après.*

<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. MONTAUGÉ	21 rect.	Remplacement de la notion de centre-ville et de centre-bourg par celle de commune.	<b>Défavorable</b>
M. MALHURET	40	Introduction d'un avis consultatif de la Commission du développement économique de la région sur la décision d'engager une opération de sauvegarde économique et de redynamisation.	<b>Défavorable</b>
Mme BONFANTI-DOSSAT	49 rect.	Consultation du conseil départemental sur les opérations de sauvegarde.	<b>Défavorable</b>
Mme CONCONNE	22 rect. bis	Mention de l'habitat antérieur à 1980 en outre-mer dans les critères de délimitation du périmètre des opérations de revitalisation.	<b>Favorable</b>
Mme LAMURE	37 rect. quinquies	Majoration de la superficie des périmètres d'intervention pour les communes de moins de 10 000 habitants.	<b>Favorable</b>
M. MONTAUGÉ	23 rect.	Possibilité de définition du périmètre de l'opération de sauvegarde à l'échelle d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de moins de 15 000 habitants, si au moins deux communes portent un projet commun de revitalisation de leur centre.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme FÉRAT	17 rect. bis	Elargissement du champ d'intervention de l'agence pour les centres-villes à la notion plus vaste de cohésion des territoires.	<b>Sagesse</b>

Mme FÉRAT	18 rect. bis	Application réglementaire de la création de l'agence.	<b>Sagesse</b>
Mme FÉRAT	19 rect. bis	Fusion avec la future Agence nationale de cohésion des territoires	<b>Sagesse</b>
Mme FÉRAT	15 rect. bis	Regroupement des agences relevant du domaine de l'habitat et de l'urbanisme.	<b>Sagesse</b>
<b>Article additionnel après l'article 2</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. PILLET	4 rect. bis	Création d'un <b>bail à réhabilitation</b> avec option d'achat, <b>avec un loyer réduit</b> en contrepartie de travaux effectués par le locataire, et d'un <b>bail viager</b> permettant au locataire d'y séjourner jusqu'à son décès en contrepartie d'un versement forfaitaire unique.	<b>Favorable</b>
<b>Article additionnel après Article 4</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. PILLET	11 rect. bis	Allongement de quatre à six mois de la limite annuelle fixée à la durée de location de la résidence principale dans les périmètres OSER	<b>Favorable</b>
<b>Article 5</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. RAISON	48 rect. bis	Obligation pour les propriétaires de locaux restés vacants, après la fermeture ou le déplacement d'un service public antérieurement à une opération OSER, de répondre dans un délai de 3 mois à une proposition de mise à disposition.	<b>Défavorable</b>
<b>Article 6</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme FÉRAT	20 rect. ter	Exclusion des protections patrimoniales du champ des dérogations	<b>Défavorable</b>
<b>Article 7</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme MONIER	2 rect.	Allongement du délai d'intervention de l'architecte des bâtiments de France.	<b>Défavorable</b>
Mme MONIER	1 rect.	Amendement rédactionnel	<b>Défavorable</b>
Mme MONIER	3 rect.	Amendement de précision	<b>Défavorable</b>
M. MALHURET	42	Possibilité de proposer un plan de revalorisation du patrimoine pour améliorer l'attractivité touristique des centres-villes et centres-bourgs	<b>Défavorable</b>

<b>Article additionnel après Article 8</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme Laure DARCOS	14 rect.	Renforcement du soutien des collectivités territoriales aux librairies indépendantes labellisées.	<b>Favorable</b>
<b>Article 13</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. IACOVELLI	25	Possibilité pour la CDAC de confier à la chambre de commerce, la chambre de métiers et la chambre d'agriculture des études préalables à l'analyse des demandes d'autorisation	<b>Favorable si rectifié</b>
<b>Article 20</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. POINTEREAU	31 rect.	Abaissement du seuil d'exonération d'autorisation d'exploitation commerciale pour les magasins de producteurs	<b>Favorable</b>
M. HUSSON	50 rect. quinquies	Abaissement du seuil d'exonération d'autorisation d'exploitation commerciale pour les magasins de producteurs	<b>Favorable</b>
<b>Article 21 (Supprimé)</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
M. POINTEREAU	32 rect.	Rétablissement du moratoire local, supprimé par votre commission	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après Article 25</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Avis de la commission</b>
Mme Gisèle JOURDA	26 rect.	Intégration dans les plans de prévention des risques d'inondation d'une étude d'impact sur les centres-villes.	<b>Défavorable</b>

**Projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique – Audition de M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires**

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je voudrais excuser M. Jacques Mézard. Un contretemps l'empêche d'être parmi nous.

J'ai le plaisir d'accueillir M. Julien Denormandie sur le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN). De multiples questions sont traitées dans ce texte, l'urbanisme, la restructuration du secteur social, les règles de mobilité dans le parc social et le parc privé, la lutte contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil, le droit de la copropriété, la revitalisation des centres-villes, la rénovation énergétique des bâtiments ou encore l'aménagement numérique. Pour plaisanter, nous disons

au Sénat que les quelques articles sur le numérique donnent un N à ELAN pour que ce soit plus joli d'un point de vue sémantique.

Après le marathon de l'Assemblée nationale, le projet de loi a grossi, de 65 à 180 articles. Malgré cette expansion, il n'aborde pas deux sujets essentiels, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), d'une part, et les relations bailleurs-locataires, d'autre part, deux points qui faisaient pourtant l'objet de demandes très importantes.

Dans un premier temps, pouvez-vous nous présenter les principales dispositions du texte et les modifications apportées par l'Assemblée nationale ? Je passerai ensuite la parole à Mme Dominique Estrosi-Sassone, rapporteur de notre commission, puis aux rapporteurs pour avis, M. Patrick Chaize pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et M. Marc-Philippe Daubresse pour la commission des lois. Je vous prie d'excuser M. Jean-Pierre Leleux, pour la commission de la culture, car il est retenu dans une autre réunion de commission.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires.** – Je vous prie d'excuser M. Jacques Mézard, retenu par un contretemps personnel mais qui attache une volonté infinie à dialoguer avec le Sénat sur le projet de loi ELAN.

Ce projet de loi vient d'être adopté par l'Assemblée nationale, hier, après plus de 90 heures de discussion selon la procédure du temps programmé qui n'existe pas au Sénat et qui a essuyé quelques critiques de parlementaires se plaignant de ne pas avoir eu tout le loisir de s'exprimer, mais qui a permis l'enrichissement significatif du texte.

Ce projet de loi a été construit de façon particulière, avec l'apport d'au moins 2 600 propositions de professionnels, 25 000 contributions des Français, avant la fameuse conférence de consensus à laquelle beaucoup d'entre vous ont participé, dont Mme la présidente, que je remercie. Chose singulière, à cette occasion, ce projet de loi a été transmis dans le cadre de cette conférence de consensus aux parties prenantes avant de l'être aux commissions des deux assemblées.

En aucun cas il ne s'agit d'un projet de loi portant uniquement sur le logement. Le N de « numérique » n'a pas pour objet de faire joli ! Avec M. Patrick Chaize, nous sommes viscéralement attachés au développement du numérique, dont il faut accélérer le déploiement.

Nous traitons l'aménagement du territoire, dont le logement, de manière pragmatique, dans le souci de libérer, de faciliter, de simplifier. Ce projet de loi n'introduit pas de nouvelles normes, ou très peu, mais prend les problèmes à la racine pour construire plus vite et mieux.

Avec M. Jacques Mézard, nous avons mis notre patte, celle de la co-construction, avec de longues heures de discussion. Plusieurs centaines d'amendements de tous les groupes politiques confondus ont été adoptés à l'Assemblée nationale sur un grand nombre de thématiques. Nous travaillerons dans le même état d'esprit au Sénat.

Ce projet de loi n'oppose pas les propriétaires aux locataires. Si je schématise, on a eu coutume de voir des ministres de droite favoriser les premiers et des ministres de gauche favoriser les seconds. Ce n'est pas du tout notre état d'esprit.

Les quatre titres du projet de loi correspondent aux quatre piliers de notre stratégie. Le premier vise à construire plus, mieux et moins cher en facilitant les opérations d'urbanisme dans un état d'esprit favorable à la contractualisation, à libérer le foncier et à faciliter l'aménagement lorsqu'il y a des blocages grâce aux grandes opérations d'urbanisme (GOU) créées par ce projet de loi.

Nous simplifions les documents d'urbanisme en réduisant le nombre de pièces requises, y compris pour les permis de construire, en favorisant le numérique et en revoyant les délais. Nous nous assurons de partir des attentes des élus locaux, pour une loi réaliste.

Ce projet de loi n'a absolument pas pour but de toucher à l'ambition de la loi Littoral. Il ne modifie que deux éléments : il résorbe les « dents creuses » dans les zones denses de communes qui relèvent de la loi Littoral et il autorise des infrastructures comme celles de la conchyliculture à s'installer dans une zone proche du rivage.

Le projet de loi simplifie les normes de construction, comme dans le projet de loi pour un État de service d'une société de confiance qui comporte une habilitation à légiférer par ordonnance pour réécrire le code de la construction. Ce qui m'a le plus marqué lors de ma prise de fonctions, c'est que le premier sujet dont on m'a parlé était la simplification des normes. J'ai trouvé cela incroyable, puisque, depuis que j'ai une conscience politique, tout le monde défend la simplification des normes de construction. Et il en reste encore à simplifier ! Certaines sont ubuesques. Ainsi, dans une maison individuelle à chauffage électrique, vous êtes obligé de construire une cheminée au cas où vous décideriez de passer au chauffage à bois. Le coût de la construction en est augmenté de 800 à 2 000 euros.

Le vrai problème est que le code de la construction, plus épais que le code civil ou le code du travail, est prescripteur : il fixe des objectifs mais indique également les moyens de les atteindre. La seule solution est de le réécrire, d'enlever environ une page sur cinq, afin de le rendre efficace. Nous fixons des objectifs de même qualité mais faisons en sorte qu'il ne soit plus prescripteur et qu'il laisse les acteurs de terrain déterminer les chemins à emprunter. Nous revenons donc sur un certain nombre de normes qui contraignent l'acte de construction.

L'une des mesures les plus discutées est notre proposition de passer de 100 % de logements accessibles à 10 % de logements accessibles, le reste étant des logements évolutifs. Je veux ici mettre fin aux idées préconçues : le « 100 % de logements évolutifs » a été discuté avec les associations de personnes en situation de handicap que nous avons reçues, Mme Sophie Cluzel, M. Jacques Mézard et moi-même, à de très nombreuses reprises. Le terme d'évolutif vient de ces associations.

Il n'est pas logique, lorsque vous êtes jeune et que vous avez trois enfants, que la salle de bain soit aussi grande que la chambre des enfants. En revanche, lorsque des personnes de votre famille en situation de handicap viennent vous rendre visite, il faut que les toilettes et la principale pièce de vie leur soient dès maintenant accessibles. C'est le sens du logement évolutif.

Le logement évolutif doit pouvoir être transformé dès qu'un accident de la vie, ou le vieillissement, surviennent – le handicap est dû pour 80 % des cas à un accident. Ainsi, les parois doivent pouvoir être décalées pour agrandir la salle de bain puisqu'elles ne contiennent aucun tuyau et que le siphon est placé au bon endroit. La loi inclut la définition de l'évolutivité. En parallèle, nous travaillons avec les associations sur le décret qui définira précisément les travaux concernés.

Nous accélérons le traitement des recours contentieux. Nous avons essayé d'aller le plus loin possible dans la lutte contre les professionnels du recours abusif. Ainsi, nous réduisons par exemple le délai de jugement de 24 à 10 mois – nous nous sommes mis d'accord avec la chancellerie. Nous luttons aussi contre ceux qui jouent la montre pour récupérer des indemnités en déposant un premier recours, puis en retardant le processus par l'ajout, à plusieurs reprises, de nouveaux griefs qui remettent le compteur à zéro. Pour ce faire, nous utilisons la notion de cristallisation des moyens : le dépôt d'un recours est pour solde de tout compte en matière de griefs. Le précédent gouvernement avait proposé cette solution, mais de façon optionnelle. Cela ne peut pas marcher. Nous imposons la cristallisation des moyens, pour lutter efficacement contre les recours abusifs.

Enfin, j'ai personnellement beaucoup travaillé sur la transformation d'immeubles vacants en logements. La construction prend du temps : nous avons là une solution rapide. Pour lutter contre la vacance dans les logements, il n'existe pas d'autre solution que de recréer le lien entre les locataires et les propriétaires, au sein de cette société de confiance que j'évoquais tout à l'heure. En revanche, il faut lutter plus efficacement contre les bureaux vacants : c'est pourquoi nous proposons de grandes mesures de simplification pour faciliter leur transformation tout en étant, en même temps, coercitifs. Ainsi, lorsqu'un bureau sera vacant trop longtemps, il pourra être réquisitionné pour devenir un hébergement d'urgence pendant une durée limitée.

Le deuxième pilier de notre stratégie porte sur les « évolutions du secteur du logement social », sujet qui vous est cher. Notre objectif, très clair, est double : renforcer la production et la rénovation de logements sociaux, car il en manque beaucoup – plus de deux millions de nos concitoyens en attendent un – et inverser la logique décidée il y a quarante ans sous Raymond Barre, à savoir de privilégier l'aide à la personne, qui nous a mené au système actuel des aides personnalisées au logement (APL) – dont le coût est de 18 milliards d'euros.

Notre objectif est de consacrer une énorme somme d'argent au logement – dix milliards d'euros de financements nouveaux, avec la Caisse des dépôts et consignations – et de faciliter la construction et la rénovation du logement social. Cela passe par la restructuration des organismes de logements sociaux. Nous avons travaillé avec les bailleurs sociaux et même signé une convention avec le président de l'Union sociale pour l'habitat (USH). Nous avons abordé à cette occasion le regroupement, qui est déjà engagé dans beaucoup d'endroits. Différent de la fusion, il favorise le partage de moyens, de trésoreries. Nous avons cassé le monopole bancaire afin que les bailleurs sociaux puissent se prêter de l'argent entre eux. C'est quelque chose qui n'arrive que très rarement ; la dernière fois, c'était dans la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques dite loi Macron pour que des entreprises du même secteur d'activité selon le code de la nomenclature d'activités française (NAF) puissent se prêter entre elles. Certains bailleurs ont beaucoup d'argent et d'autres bien moins, il est donc très important d'assurer la fluidité des capitaux.

Nous voulons faciliter l'acte de construction pour les bailleurs sociaux également. Nous proposons donc de déroger au titre II de la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée (MOP). Là encore, je veux lutter contre une idée qui circule : la loi MOP n'impose pas de faire appel à un architecte, c'est totalement faux. Leur rôle est essentiel et leur travail absolument indispensable. C'est le code de l'urbanisme qui l'impose et en aucun cas nous n'avons eu l'idée de revenir sur cette disposition. La loi MOP organise un agencement des relations entre le donneur d'ordre et le maître d'œuvre. Elle ne s'impose pas aux constructions privées ni aux ventes en l'état futur d'achèvement (VEFA).

Dans ce projet de loi, nous voulons que celles et ceux qui le veulent puissent acquérir leur logement : c'est l'accession sociale à la propriété. Il faut des immeubles qui accueillent des propriétaires et des locataires. Accessoirement, vendre un logement social permet d'en construire deux ou trois autres.

Enfin, nous mettons l'accent sur la mobilité au sein du parc social. Aujourd'hui, des chambres sont libres dans un certain nombre de logements sociaux parce que les enfants sont partis. Dans le parc social, personne ne vous propose de changer de logement – je parle bien de proposition.

La commission d'attribution des logements proposera tous les trois ans, et non plus tous les six ans, aux locataires dont la situation familiale a évolué un autre logement plus adapté à leurs besoins. J'y insiste, ce sera sur la base d'une proposition de la commission d'attribution des logements ; ce n'est ni de près ni de loin une remise en cause du bail à vie du logement social.

Troisième pilier : répondre à nos concitoyens en matière de mixité sociale et de transparence dans l'attribution des logements sociaux. Nous voulons généraliser les systèmes de cotation, en partant du territoire. Il ne s'agit en aucun cas d'imposer la cotation à tous de la même manière. Des critères seront définis par l'intercommunalité. Au chapitre de la mobilité, figure la création du bail mobilité, qui vise à répondre au besoin très spécifique des jeunes en stage de longue durée, des saisonniers, des personnes en formation professionnelle. Ce bail, qui est non-reconductible et sans dépôt de garantie, permet d'être protecteur à l'égard du propriétaire et du locataire. Par ailleurs, nous favorisons le développement du logement intermédiaire, avec la fixation d'objectifs dans le cadre du programme local de l'habitat (PLH). Nous développons la mixité intergénérationnelle, avec la colocation dans les logements sociaux. Nous favorisons également la perception de l'aide personnalisée au logement (APL) en cas de sous-location dans le parc social. Enfin, nous renforçons un certain nombre d'obligations de mixité sociale introduites dans la loi relative à l'Égalité et à la citoyenneté.

Quatrième et dernier pilier : l'amélioration du cadre de vie, avec, notamment, les opérations de revitalisation des territoires (ORT). Les outils liés au plan Action cœur de ville, que nous avons lancé avec Jacques Mézard, sont de nature à revitaliser ce que l'on appelle les « villes moyennes », – 222 villes ont été retenues –, avec un budget de 5 milliards d'euros. Seront revus les critères de saisine de la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC), afin de favoriser la revitalisation commerciale en particulier de nos centres-villes. Le projet de loi comprend également des mesures qui n'avaient jamais été prises à ce niveau pour lutter contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil. Demain, les marchands de sommeil seront considérés comme des trafiquants de drogue. Ils ne sont ni plus ni moins que des trafiquants de misère et sont, la plupart du temps, de vrais criminels : ils seront donc aussi visés par la présomption de revenu prévue par le code général des impôts.

Le volet du numérique a été très largement complété par l'Assemblée nationale. À cet égard, je me félicite du travail réalisé avec certains d'entre vous. Comme je m'y étais engagé, nous avons repris un certain nombre de mesures prévues dans la proposition de loi de M. Chaize que nous avons examinée récemment. L'idée est d'aller le plus loin possible, car il faut absolument mettre en œuvre l'accord historique que nous avons signé avec les opérateurs qui prévoit 3 milliards d'euros supplémentaires dans les zones où les opérateurs n'investissaient pas jusqu'à présent pour pouvoir apporter du bon débit et du très haut débit à tous les Français.

J'y insiste, Jacques Mézard et moi-même sommes engagés dans une démarche de coconstruction : nous souhaitons que ce projet de loi soit efficace sur le terrain. Nous sommes ouverts à toute modification, à tout aménagement. Fait assez rare qui mérite d'être souligné, le Gouvernement a retiré deux articles, les débats à l'Assemblée nationale ayant montré que ceux-ci n'étaient pas applicables ou auraient des effets contreproductifs que nous avions mésestimés.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci, monsieur le secrétaire d'État. Nous prenons acte de vos bonnes intentions.

**Mme Dominique Estrosi Sassone, rapporteur.** – J'entends bien vos propos : ce projet de loi a été coconstruit. La conférence de consensus sur le logement, voulue par le président du Sénat et acceptée par le Président de la République, prévoyait la possibilité d'enrichir le texte. Nous sommes malheureusement restés quelque peu sur notre faim. Si nous pouvons continuer à apporter des améliorations, nous le ferons dans un esprit de coconstruction.

Je suis néanmoins étonnée que vous n'ayez pas fait référence à ce qui s'est passé l'automne dernier lors de l'examen du projet de loi de finances. Que vous le vouliez ou non, le projet de loi ÉLAN aurait dû être présenté avant la discussion budgétaire, laquelle a créé un traumatisme auprès des bailleurs sociaux. L'objectif du choc de l'offre que vous affichez encore ici est de plus en plus difficile à atteindre. La baisse du budget pour les bailleurs sociaux avec la réduction de loyer de solidarité (RLS) pour compenser la baisse des APL conduit à une capacité d'autofinancement stagnante ou en diminution. Les promoteurs privés comme les organismes de logements sociaux constatent un net ralentissement de la construction – 14 % en moyenne. Même si vous voulez poursuivre le mouvement en 2019 et 2020, nous continuerons notre combat lors de la discussion budgétaire. Construire plus, mieux et moins cher, peut-on lire dans l'exposé des motifs de votre projet. Vu les besoins affichés dans nos territoires, nous sommes inquiets. Pour une bonne part, les mesures qui nous sont proposées ne sont que la conséquence de la loi de finances.

Bravo pour la simplification des autorisations d'urbanisme, des actes de construire et des contentieux de l'urbanisme. Vous avez réalisé ce que les uns et les autres ont réclamé pendant des années ! Le titre IV comprend aussi de bonnes choses. Mais il y a des lignes rouges à ne pas franchir. Concernant les ordonnances – vous n'en avez pas parlé –, trop d'articles encore prévoient que le Parlement habilite le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance sur des sujets ô combien importants : la compatibilité entre les normes en matière d'urbanisme, la politique des loyers dans le parc social, l'habitat indigne. Cela ne nous satisfait pas. Grâce à la conférence de consensus sur le logement, la réforme du logement social ne sera pas faite par ordonnance. Avez-vous avancé sur la rédaction de ces différentes ordonnances ? Pourquoi ne proposez-vous pas des modifications du droit en vigueur ? Pourquoi ne retirez-vous pas certaines ordonnances, telles que celle qui concerne la réforme du droit de copropriété pour les proposer sous forme de projet de loi autonome ?

Le deuxième point important à nos yeux concerne le rôle et la place des collectivités territoriales. Vous avez parlé de contractualisation. Certaines mesures sont de nature à susciter des inquiétudes. Vous le savez, le Sénat est particulièrement attaché aux collectivités territoriales, les pièces maîtresses qui mettent en œuvre les politiques locales et territorialisées de l'habitat. En matière d'urbanisme, les communes sont les grandes oubliées des opérations d'urbanisme -les projets partenariaux d'aménagement (PPA) et les grandes opérations d'urbanisme (GOU)- puisqu'elles permettent le transfert automatique de la

compétence de délivrance des autorisations d'urbanisme du maire à l'échelon intercommunal, même à l'encontre de l'avis des communes, par arrêté préfectoral. Monsieur le secrétaire d'État, je souhaiterais avoir des éclaircissements sur ce point particulier.

L'hypercentralisation et l'hyperverticalité constituent d'autres lignes rouges. Nous craignons, au titre II, l'hyperverticalité concernant la restructuration du secteur social. Ne pensez-vous pas que la date du 1<sup>er</sup> janvier 2021 à partir de laquelle tous les organismes de logements sociaux comprenant 15 000 logements devront être regroupés est un peu trop proche ? La situation est fort différente selon les territoires. Nous sommes également inquiets concernant la réforme du logement social, car, en dépit de l'adoption de certains amendements par l'Assemblée nationale, certains points ne sont toujours pas résolus. Confirmez-vous qu'un bailleur social pourra appartenir à un groupe et à une société de coordination ? Dans l'affirmative, n'est-il pas paradoxal d'interdire aux bailleurs sociaux d'appartenir à plusieurs sociétés de coordination ? J'observe que les offices publics de l'habitat ne sont pas favorables à cette double appartenance. Attention à la gouvernance, y compris dans les sociétés de coordination. Il importe que les collectivités territoriales soient respectées et ne soient pas exclues de ces sociétés de coordination, qui vont avoir des compétences extrêmement importantes. Vous avez apporté des améliorations pour ce qui concerne le plan stratégique de patrimoine (PSP), mais vos mesures ne sont pas suffisamment formelles pour la gouvernance. Ne donnons pas simplement un strapontin aux collectivités territoriales, comme c'est le cas pour les associations de locataires.

Concernant la vente des HLM, pourquoi avoir prévu la vente de 40 000 logements sociaux, sachant que 8 000 logements sont actuellement vendus. On ne pourra atteindre cet objectif ambitieux ! Il n'existe pas de marché d'accession à la propriété dans le parc social, pas à cette hauteur en tout cas. Nous craignons des ventes en bloc, des ventes à la découpe, avec les conséquences qui en découlent : la financiarisation du logement social. Pourquoi ouvrir aussi largement les ventes des HLM et, dans le même temps, maintenir les dispositions actuelles de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite loi SRU ? Cela me paraît contradictoire. Comment le maire sera-t-il associé à ces ventes ? Le droit de préemption des maires a été rétabli, mais ce n'est pas suffisant.

Vous n'avez pas parlé de la loi SRU, mais on ne saurait aborder une loi sur le logement sans en débattre au Sénat, dans la pluralité des idées. La loi SRU reste le grand absent, même si la durée pendant laquelle les logements sociaux vendus sont décomptés dans les quotas passe de cinq ans à dix ans. Les conclusions du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) montrent que même si les communes font, pour la plupart d'entre elles, des efforts pour avancer dans le domaine de la construction de logements sociaux, en vue d'atteindre le seuil des 25 % d'ici à 2025, nombre d'entre elles seront carencées. L'augmentation exponentielle du taux prévu par la loi conduira, bilans triennaux après bilans triennaux, de plus en plus de communes à être dans l'impossibilité de respecter cet objectif. *Quid* des communes entrantes, qui comptent aujourd'hui 3 500 habitants, mais qui n'ont plus que neuf ans pour atteindre cet objectif ? *Quid* des communes nouvelles ? Nous ne pourrions pas faire l'économie de toutes ces questions. Il nous faudra envoyer des signaux forts aux élus, aux maires et aux présidents d'intercommunalité.

Une question sur le Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières (CNTGI) : on supprime la compétence disciplinaire pour des raisons purement financières, car ni l'État ni les professionnels ne veulent aujourd'hui financer cette instance. Que les professionnels de l'immobilier ne soient plus aujourd'hui soumis à un code de déontologie n'est-il pas problématique ?

L'article 51 prévoit opportunément de renforcer l'encadrement des meublés de tourisme, en vue de mieux lutter contre les investisseurs qui soustraient des logements au marché locatif traditionnel, plus particulièrement en zone tendue. L'engagement d'une fédération professionnelle réunissant la plupart des principales plateformes du secteur de nettoyer leurs stocks d'annonces, n'est-ce pas la simple application de la loi ?

Je laisserai mon collègue Patrick Chaize, expert en matière de numérique, s'exprimer sur ce point. Toutefois, je relève que les députés ont adopté à l'article 55 *ter* des dispositions relatives au carnet numérique de suivi et d'entretien du logement, qui avait été prévu dans le cadre de la loi de transition énergétique pour la croissance verte et dans le cadre du plan de rénovation énergétique présenté Nicolas Hulot en avril. Or ce carnet n'est toujours pas mis en œuvre en raison de certaines imprécisions juridiques. Quelle est la position du Gouvernement sur ce sujet ? J'ai cru comprendre que vous étiez défavorable aux dispositions adoptées par les députés en la matière.

**M. Patrick Chaize, rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire.** – J'évoquerai d'abord le littoral. Vous avez indiqué avoir pris en compte les problématiques de la conchyliculture dans le cadre des débats à l'Assemblée nationale, mais ce n'est pas tout à fait ma lecture. J'aimerais avoir des précisions. Le Sénat a débattu il y a quelque temps de ce sujet par le biais de la proposition de loi présentée par notre collègue Michel Vaspard. Quelle est votre position sur l'introduction de dispositions dans le projet de loi ELAN ?

Quant à l'aspect numérique du projet de loi, le Gouvernement s'est attaché à faire évoluer un certain nombre de points, notamment avec la signature, en janvier dernier, d'un accord entre les opérateurs de téléphonie mobile et les engagements pris dans le cadre de l'article L. 33-13 du code des postes et des communications électroniques sur le fixe. Considérez-vous que les simplifications soient suffisantes ? Je pense notamment aux problématiques liées à l'urbanisme pour la construction de pylônes en montagne. Vous vous êtes engagés à modifier ce point dans une circulaire, mais est-ce suffisant ? Qu'en est-il des servitudes pour les réseaux fixes ?

Vous avez évoqué le débat que nous avons eu en mars dernier sur la duplication des réseaux, une notion qui m'est chère, et la sécurisation des investissements des collectivités et des opérateurs en matière de réseaux fixes, par le biais de la proposition de loi que j'avais déposée. Vous aviez repoussé ce texte, considérant que l'Europe travaillait alors sur le code européen des communications électroniques. Le trilogue a confirmé l'esprit du texte que j'ai proposé. Seriez-vous disposé à reprendre les articles relatifs à la sécurisation des réseaux dans le projet de loi ?

Une question sur les marchés de conception-réalisation : vous acceptez une dérogation au code des marchés publics, quelle est votre motivation ?

Quel est votre avis sur la proposition de diagnostic de performance numérique qui aurait pu être intégré dans le texte ? De même, que pensez-vous des propositions permettant l'accès des petits opérateurs aux réseaux ? D'une façon plus générale, êtes-vous prêt à faire encore évoluer ce texte ? Même si des avancées ont été réalisées par l'Assemblée nationale, j'ai été surpris de la pauvreté des débats qui ont eu certes lieu à une heure tardive vendredi dernier.

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis de la commission des lois.** – Ce projet de loi montre des tentatives très nettes de recentralisation. Or nous sommes pour la territorialisation. Vous avez conduit de nombreuses concertations avec les professionnels, mais vous exprimez une certaine méfiance vis-à-vis des maires, alors qu'ils sont les premiers acteurs en matière de logement, qu'il s'agisse de la production de logements et des modifications d'urbanisme. La conférence de consensus sur le logement a énoncé plusieurs centaines de propositions, qui vont dans le bon sens et que nous ne retrouvons pas totalement dans ce texte.

Concernant les PPA et les GOU, pourquoi introduisez-vous le préfet dans cette procédure ? Si l'on accepte l'idée qu'un certain nombre de grandes opérations en matière d'aménagement et d'urbanisme nécessitent à l'échelle d'une agglomération des dérogations, pourquoi ne laissez-vous pas la gestion à la commune et l'intercommunalité ? Il y va de l'intérêt communautaire. Certains professionnels de l'immobilier pensent que c'est là une première manière de remettre en cause le permis de construire du maire. Ce permis de construire est l'un des fondamentaux de la fonction de maire. Si vous y touchez, même d'une main tremblante, vous nous trouverez en face de vous, je vous le dis clairement.

**M. Martial Bourquin.** – Absolument !

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis.** – Les établissements publics d'aménagement au sein desquels l'État a été partie prenante ont été des échecs retentissants partout. Laissez les maires et les intercommunalités fonctionner ensemble !

À la suite du rapport de Christine Maugué, vous réalisez une avancée significative sur la question des recours abusifs, que les gouvernements précédents n'ont pas réussi à faire. Bravo, mais ne peut-on pas aller plus loin encore ? Le non-respect des délais de jugement n'est pas sanctionné ; aucune durée minimale d'existence d'une association n'est exigée pour qu'elle puisse engager un recours ; les sanctions actuelles pour recours abusifs, dont vous savez qu'elles ne sont quasiment pas mises en application, ne sont pas suffisamment dissuasives. D'autres propositions ont été formulées dans le cadre de ce rapport.

Concernant la question de la réforme du droit de la copropriété par ordonnance, je me souviens de ce qu'a dit Jacques Mézard au Sénat. Certes, on dit certaines choses dans certaines circonstances et d'autres ailleurs... Je suis bien placé pour le savoir. Mais il s'agit là d'un problème fondamental entre les propriétaires et les locataires. À l'instar de ce qui a été fait pour le droit des contrats, ne pouvez-vous pas faire le choix de soumettre au Parlement un véritable projet de loi de ratification très détaillé qu'on pouvait examiner attentivement ? Je vous ferai observer que le délai moyen d'une ordonnance est de 572 jours, contre 196 pour un projet de loi en procédure accélérée. Méfions-nous des ordonnances ! Sauf à vouloir ne pas faire toute la transparence sur certains sujets...

Nous sommes en phase avec les objectifs que vous poursuivez concernant le droit de l'urbanisme, mais les moyens sont-ils appropriés ? Le maire est pris en étau entre, d'un côté, le manque de moyens et l'asphyxie de certains partenaires bailleurs sociaux, à la suite de la loi de finances, et, de l'autre, l'empilement des règles d'urbanisme qui s'ajoute à l'empilement d'un ensemble de dispositifs prévus dans le code de l'environnement. Vous ajoutez des procédures de concertation aux procédures de concertation et des enquêtes publiques aux enquêtes publiques. Ne peut-on pas avoir une véritable simplification en la matière, avec une seule procédure dans tous les cas, et non pas pour les cas exceptionnels, et une seule enquête publique ?

Sur la loi SRU, j'entends bien les débats idéologiques. Aujourd'hui, les maires s'opposent à la vente d'HLM parce qu'ils craignent de devoir payer des amendes. Bien souvent, on leur demande de faire du logement social, sans qu'ils disposent du foncier pour le faire. Il n'y a pas que des maires de mauvaise foi, nombre d'entre eux sont de bonne foi a fortiori ceux qui vont entrer dans le dispositif. Ne peut-on pas, par dérogation, non pas remettre en cause les principes de la loi SRU, mais faire un portage intercommunal par consensus dans un certain nombre d'agglomérations ?

Il en est de même pour les compatibilités entre les grands schémas d'aménagement : on pourrait aller plus loin encore. Sans vouloir soulever la question des architectes des Bâtiments de France, pourquoi ne les associe-t-on pas en amont du processus d'élaboration du PLU ? Ils interviendraient ensuite en aval pour tout ce qui ne concerne pas le règlement du PLU. Pourquoi revenir sur les décisions prises de manière approfondie par les élus locaux ? Je le redis, faites-leur un peu plus confiance !

Concernant l'urbanisme commercial et les ORT, il serait heureux que vous intégriez un certain nombre de mesures avancées dans la proposition de loi présentée par MM. Pointereau et Bourquin que le Sénat va adopter dans un avenir très proche.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Je salue la présence de Michel Vaspert, auteur d'une proposition de loi sur la loi Littoral.

**Mme Viviane Artigalas.** – Je me félicite des mesures prévues pour ce qui concerne les recours abusifs. L'article 24 du projet de loi Élan, qui modifie l'article L. 600-7 du code de l'urbanisme, doit permettre de lutter contre les recours abusifs que les porteurs de projets d'aménagement subissent trop souvent. Le second introduit une présomption de comportement non abusif de la part des associations agréées au sens de l'article L. 141-1 du code de l'environnement. Cependant, la portée de cet alinéa n'est pas claire, car le caractère irréfragable de cette présomption n'est pas précisé. Si elle est irréfragable, elle peut potentiellement exonérer des associations qui engagent des recours abusifs, ce qui va à l'encontre de l'objectif poursuivi. Dans le cas contraire, cet alinéa pourrait être supprimé, car le porteur de projets, lorsqu'il est attaqué, doit de toute manière démontrer le caractère abusif de la démarche. Pouvez-vous nous préciser le caractère irréfragable ou non de la présomption de comportement non abusif ?

**Mme Annie Guillemot.** – Exception faite des modalités d'application de la loi SRU, je partage l'analyse de Dominique Estrosi Sassone. La politique du logement se trouve au cœur de notre pacte républicain ! Pourtant, il n'est guère de cohérence entre vos annonces ambitieuses en matière de lutte contre le sans-abrisme et le recul de 10 % des crédits destinés au logement dans la dernière loi de finances. Votre projet de loi lui-même poursuit une logique majoritairement financière et n'aidera guère au dynamisme de la construction. Il apparaît pourtant nécessaire de construire davantage de logements sociaux au bénéfice de nos concitoyens, qui ne peuvent accéder au parc privé. Il en va de nos équilibres urbains ! Quant à l'objectif de vendre chaque année 40 000 logements sociaux, il me semble très excessif et ne peut, en tout état de cause, représenter un outil financier durable pour les bailleurs. Pire, je juge anormal que puissent être vendus sans restriction ni garde-fou des logements sociaux, y compris dans des communes qui ne respectent pas leurs obligations prévues par la loi SRU. Votre projet apparaît, avec la suppression de l'aide personnalisée au logement (APL) destinée à l'accession à la propriété et le risque de voir se multiplier des copropriétés dégradées, comme une inquiétante usine à gaz. Où iront loger les plus pauvres ? Sans compter que le texte oublie les maires... Qui financera les travaux lors des ventes en blocs ? Qui garantira

d'ailleurs lesdites ventes dès lors que les maires ne sont pas partie au dispositif ? Enfin, le groupe d'études sénatorial sur les pratiques sportives et les grands événements sportifs a entendu Emmanuelle Assmann, présidente du Comité paralympique et sportif français. Au regard de l'ambition d'accessibilité que portait la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, votre projet de loi fait piètre figure !

**M. Jean-Pierre Decool.** – J'approuve les propos tenus par Marc-Philippe Daubresse s'agissant des bailleurs sociaux. Il me semble délicat de les contraindre à vendre des logements pour se financer, alors que les élus locaux sont opposés au dispositif de crainte que leur commune ne respecte plus les obligations fixées par la loi SRU. Quelle réponse le Gouvernement entend-t-il apporter à cet antagonisme ? Est-il envisageable que les logements sociaux vendus demeurent au sein du quota SRU au-delà du délai de dix ans ?

**M. Alain Duran.** – Le titre IV du projet de loi traite de l'amélioration du cadre de vie. Votre programme Action cœur de ville semble fort séduisant pour les 222 communes sélectionnées. Mais enfin – et bien que vous ayez précisé que la liste n'était en rien exhaustive –, vous n'êtes pas sans savoir que plus de 700 villes devraient être concernées ! La proposition de loi de nos collègues Martial Bourquin et Rémy Pointereau s'adresse sans exception aux centres en déshérence. En ce sens, elle n'est pas opposée mais complémentaire au texte gouvernemental, qui crée les opérations de revitalisation du territoire (ORT). Je sais combien Jacques Mézard a à cœur de rendre du pouvoir aux élus locaux ; l'esprit de l'initiative sénatorial s'inscrit dans une démarche similaire... Quelle est votre opinion sur cette proposition de loi ?

**M. Franck Menonville.** – Je remercie Julien Denormandie pour la clarté et la richesse de sa présentation. Le projet de loi ELAN porte d'ambitieuses avancées, même si demeurent des interrogations. S'agissant des suppléments de loyers de solidarité (SLS), je ne suis pas certain de l'opportunité de leur application uniforme. La mesure me semble en particulier inadaptée aux départements ruraux, comme la Meuse, où le taux de vacances dans les logements sociaux est déjà élevé. Dès lors, l'application d'un SLS risquerait de mettre des locataires en difficulté financière jusqu'à les contraindre à un déménagement. Les conséquences en seraient néfastes pour l'équilibre financier des bailleurs, qui verraient les ménages, toute proportion gardée, les plus aisés quitter leur parc. Je rejoins par ailleurs Patrick Chaize lorsqu'il regrette que le texte ne se montre pas plus offensif en matière de simplification des procédures en faveur du déploiement de la 4G. Imaginez qu'il faut compter un délai de dix-huit à vingt-quatre mois pour implanter un relais si, par chance, aucune association n'intente un recours !

**M. Jean-François Mayet.** – Vous n'avez évoqué ni les propriétaires, ni l'accession à la propriété. Votre objectif de 40 000 logements sociaux vendus chaque année, pourtant modeste, est contesté par les bailleurs sociaux. Puissants depuis plus d'un siècle, ils n'œuvrent qu'en faveur de la location. Quel dommage ! Le combat que je mène depuis mon élection en 2001 comme maire de Châteauroux est celui de l'accession du plus grand nombre à la propriété. La France devrait compter 70 % de propriétaires, pas 56 % ! Rien n'interdirait pourtant aux bailleurs sociaux d'être ce puissant levier pour atteindre cet objectif.

**M. Michel Vaspert** – Je vous remercie, madame la présidente, de m'avoir convié à votre réunion. Les maires des communes du littoral français, sans distinction d'étiquette politique, sont sensibles aux dérives de la jurisprudence relative à l'application de la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. Le

rapport d'information de Jean Bizet et Odette Herviaux, commis en 2014, prônait ainsi un retour à l'esprit du texte. Je salue à cet égard l'avancée que constituent les propositions de loi sénatoriales visant à instaurer un régime transitoire d'indemnisation pour les interdictions d'habitation résultant d'un risque de recul du trait de côte et relative au développement durable des territoires littoraux, toutes deux adoptées en 2018 par notre assemblée. L'article 12 *quinquies* du projet de loi ELAN apporte des solutions à la dérive de la jurisprudence relative à la loi littoral. Trois dispositions ont été intégrées au projet de loi, dont une concerne les « dents creuses ». Cette dernière diffère toutefois de l'article 9 de ma proposition de loi, qui permettait aux maires d'agir hors des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU), dont les délais de révision s'étendent indéfiniment. Enfin, alors que vous prévoyez l'installation d'activités agricoles et forestières sur le littoral, le texte oublie la conchyliculture. Une circulaire ne règlera pas le problème. Il convient d'y remédier.

**M. Daniel Laurent.** – Michel Vaspert a parfaitement raison ! Dans les communes rurales, les maires se trouvent pieds et poings liés par les SCOT et autres PLU ! Je souhaite, pour ma part, vous interroger sur l'installation de centrales solaires sur les sites littoraux dégradés. Considérés comme une extension d'urbanisation en discontinuité de l'urbanisation existante. Ces projets d'installation ne peuvent aboutir. J'ai présenté, dans la proposition de loi de Michel Vaspert, un amendement, voté par le Sénat, visant à faciliter ces opérations. Sont également attendues les conclusions du groupe de travail installé par Sébastien Lecornu sur la filière solaire. Je regrette toutefois qu'un amendement sur le sujet, adopté en commission à l'Assemblée nationale, ait été supprimé en séance publique à l'initiative du Gouvernement ! Quelle solution proposez-vous alors pour les projets solaires en cours ?

**M. Henri Cabanel.** – Les territoires ruraux, qui représentent un tiers des habitants et 90 % des communes, constituent les oubliés de votre projet de loi. Voyez, le titre IV ne bénéficiera qu'à 222 villes moyennes ! Dans l'Hérault, le phénomène de l'étalement urbain et de la dévitalisation des centres-villes bat son plein, avec son lot de désertification commerciale et de vacance de logements, dont le taux peut atteindre 18 % dans certaines communes. Ces territoires ont besoin de moyens supplémentaires ! La proposition de loi de Martial Bourquin et de Rémy Pointereau avance des solutions innovantes : l'intègrez-vous à votre projet de loi ?

**Mme Catherine Procaccia.** – Je remercie Mme Estrosi Sassone et M. Daubresse de leurs interventions sur la loi SRU. À Vincennes, qui avec 50 000 habitants sur deux hectares est la deuxième ville la plus dense de France – plus même que Manhattan ! –, les quotas imposés par la loi SRU sont inatteignables. Hélas, rien n'est prévu dans votre projet de loi pour tenir compte de cette situation ! S'agissant de la vente de logements sociaux, le délai de décompte des logements vendus pendant dix ans me semble pénalisant pour les maires, surtout ceux des communes les plus recherchées, où les logements trouveront aisément preneur. Vous êtes ouvert à des modifications de la part du Sénat, dites-vous. Pourrait-on alors aller plus loin s'agissant des squatteurs de résidence principale, dont les propriétaires ou locataires légitimes se trouvent à la rue ? Serait-il également envisageable de ne plus considérer la résidence des Français établis à l'étranger, qui régulièrement séjournent en France, comme une résidence secondaire ?

**Mme Élisabeth Lamure.** – Votre projet de loi annonce vouloir construire moins cher. J'ai moi-même souvent évoqué au Sénat la possibilité de diminuer les coûts de construction mais il m'a systématiquement été opposé la volonté de ne pas produire de logements au rabais. Tous les éléments de construction – je pense aux cheminées, prises de courant multiples dans une pièce, prises de téléphone, évier obligatoire – sont-ils absolument

nécessaires ? Je salue votre volonté de simplifier le code de la construction. Avez-vous évalué les économies qui pourraient ainsi être générées ?

**M. Jean-Pierre Moga.** – Quel courage de vous attaquer aux milliers de pages du code de la construction ! Je vous souhaite de réussir. La proposition de loi de Martial Bourquin et Rémy Pointereau a été cosignée par plus de 230 sénateurs, signe de l'urgence à revitaliser nos centres-villes. Figurent parmi ses trente articles des idées fort intéressantes. Sera-t-elle, en tout ou partie, intégrée au projet de loi ELAN ?

**M. Fabien Gay.** – Votre projet de loi remet en cause le modèle français du logement, unique en Europe. Vous vous attaquez ainsi au logement social, pourtant insuffisant au regard des besoins. D'ailleurs, votre objectif de 40 000 ventes annuelles est inatteignable, compte tenu de la paupérisation des habitants du parc social. Les copropriétés dégradées vont se multiplier, tandis que, dans les quartiers les plus recherchés, les fonds spéculatifs s'arrogeront les meilleures ventes. Je m'interroge également sur l'intérêt du bail mobilité d'une durée d'un à dix mois : à l'issue de la location, en raison de la précarité des emplois et des formations, les jeunes retourneront chez leurs parents ou seront la proie de marchands de sommeil.

**M. Martial Bourquin.** – Dans la région de Montbéliard, 50 % des emprunts immobiliers des jeunes accédants à la propriété s'adosent à un prêt à taux zéro (PTZ). Si vous en limitez l'usage aux zones tendues, les ménages populaires ruraux en pâtiront. Par ailleurs, l'APL accession mérite d'être maintenue. S'agissant de la revitalisation des centres-villes, le Sénat, qui y réfléchit depuis un an, possède une expertise bien antérieure à votre projet de loi. Nous ne souhaitons aucunement déstabiliser le Gouvernement, mais il nous semblerait judicieux que nos deux initiatives se rejoignent au profit d'une meilleure efficacité pour nos territoires. Nous pensons que les ORT ne suffiront pas et proposons un dispositif plus large dénommé « OSER » (opération de sauvegarde économique et de revitalisation). Osez ELAN ! Ce rapprochement bénéficie-t-il d'une volonté gouvernementale ? En effet, si seules les ORT étaient créées, nombre de communes seraient laissées à leur sort.

**Mme Catherine Conconne.** – Je remercie les trois rapporteurs de la pertinence de leurs interventions. J'aimerais, pour ma part, savoir comment seront traitées les particularités de l'outre-mer. En Martinique, par exemple, 65 % des occupants d'un logement social sont des femmes célibataires avec enfants bénéficiaires des aides sociales. Comment pourraient-elles, dans ces conditions, devenir propriétaires ? Par ailleurs, je doute de l'opportunité d'assouplir les obligations en matière d'accessibilité des logements aux personnes handicapées sur un territoire à la population vieillissante. La Martinique perd plus de 4 000 habitants chaque année... Vous aurez compris que je ne crois guère à votre objectif de 40 000 ventes annuelles. D'ailleurs, ces logements sont si anciens qu'ils n'intéresseront guère... Quoi qu'il en soit, les maires doivent demeurer au cœur des politiques du logement ! Les maires sont les premiers guichets de tout : des bonheurs comme des malheurs ! Enfin, il me semblerait plus judicieux que la loi SRU s'applique au niveau des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) que des communes.

**M. Marc Daunis.** – Les titres de vos chapitres forment un menu certes alléchant, mais guère innovant. Nous partageons néanmoins vos objectifs, notamment s'agissant du contentieux de l'urbanisme. J'avais d'ailleurs, avec François Calvet, déposé en 2016 une proposition de loi en ce sens. Vous y trouverez un article 9 relatif à l'association des architectes des bâtiments de France (ABF) en amont d'un projet. Si je suis favorable à un urbanisme de projets, je m'oppose en revanche avec vigueur à toute confiscation du droit du

sol pour les communes. Sans elles, il ne peut y avoir de co-construction ! Il ne faut ni les opposer aux EPCI, ni les dessaisir de leur pouvoir au profit du préfet. Ne faisons pas fi de l'intelligence des territoires ! Vous ne pouvez pas faire le bonheur d'un territoire malgré lui. L'histoire a montré que dans ces cas-là on obtient des victoires à la Pyrrhus éphémères et, que les territoires vont porter pendant des années des blessures profondes qui mettront longtemps à cautériser... J'ai également un désaccord de fond s'agissant des marchés globaux, à propos desquels votre projet de loi prévoit un *small business act* inversé en les fermant au tissu économique local.

**M. Franck Montaugé.** – J'associe ma voix à celle de mes collègues pour remercier nos rapporteurs. Vous n'avez pas évoqué la réorganisation territoriale des bailleurs sociaux sur le fondement du seuil de 15 000 logements. Cette disposition répond certes à leur besoin de dégager des capacités d'investissement et pourrait être l'occasion d'établir une péréquation entre bailleurs. Mais il ne faudrait pas qu'elle conduise à une opération de déménagement au détriment des territoires les plus en difficulté, dont les locataires pâtiront, ni à un dessaisissement des élus. Quelles garanties apportez-vous en la matière ?

**M. Pierre Louault.** – Le projet de loi ELAN ignore 75 % du territoire national, bien qu'il soit porté par le ministre de la cohésion des territoires. En ce sens, la proposition de loi de Martial Bourquin et Rémy Pointereau vous donne l'opportunité de le compléter utilement. Vous iriez ainsi dans le sens du discours du Président de la République, qui cherche à démontrer que les territoires ruraux ne sont pas oubliés... Intégrer la proposition de loi sénatoriale dans le texte gouvernemental honorerait un ministère dont les territoires représentent la vocation.

**M. Joël Labbé.** – Le texte issu de l'Assemblée nationale m'apparaît pertinent pour sa partie relative aux littoraux. Il est vrai que les « dents creuses » représentent un sujet à encadrer strictement. Vous savez combien je défends l'agriculture, dont les problématiques sont spécifiques en bord de mer. Qu'est-il prévu pour les serres maraichères ?

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Des informations circulent sur la date de la commission mixte paritaire (CMP). Compte tenu de l'importance du texte, le calendrier ne doit pas être trop contraint. Par ailleurs, le Président Larcher a coutume de dire que nous ne légiférons que pour les métropoles. La proposition de loi de nos collègues Bourquin et Pointereau représente un bon exemple du contraire !

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État.** – Madame Estrosi Sassone, vous m'avez interrogé sur les ordonnances, dont nous nous efforçons de réduire le nombre. Certaines sont très techniques – je pense aux mesures de simplification des polices en matière de lutte contre l'habitat indigne –, d'autres plus sensibles, comme celle relative à la réforme des bailleurs sociaux. Tout n'est pas encore finalisé, notamment s'agissant de la politique des loyers dans le parc social, mais nous vous donnerons autant de garanties que possible sur le contenu des ordonnances.

Soyez bien convaincus, s'agissant du rôle des collectivités territoriales, que nous avons bâti notre texte en portant des territoires et avons, afin de prendre au mieux en considération leurs spécificités, effectué un travail de dentelle. De nombreux promoteurs se plaignent de l'attitude des maires, et inversement. Il me semble cependant impossible de bâtir sans l'accord du maire, qui autorise aussi bien l'installation d'une grue que l'accès aux services publics de voirie ou d'assainissement. Nous ne transférons l'autorisation au niveau de l'EPCI que dans des cas très limités. Je vous rappelle, à cet égard, que des opérations d'intérêt

national (OIN) peuvent déjà être autorisées par le préfet. Dans le cas d'un projet d'intérêt local, si un seul maire s'oppose, il nous a semblé pertinent que l'EPCI, et non l'État, puisse intervenir.

S'agissant de l'organisation des bailleurs sociaux, nous ne mettons pas en œuvre une centralisation, mais sommes convaincus de l'intérêt des regroupements. Peut-être faudrait-il toutefois prendre en compte certaines spécificités, par exemple pour les organismes soumis à fusion et à regroupement, en matière de seuil comme de délai, bien que la date de 2021 me semble majoritairement pertinente. Les bailleurs sociaux pourront à la fois appartenir à un groupe et à une société anonyme de coordination (SAC), mais pas à deux SAC puisqu'il semble difficile d'appliquer deux plans stratégiques territoriaux différents. L'objectif de 40 000 ventes de logements sociaux, soit 1 % du parc, est bien entendu progressif. Il ne s'agit d'ailleurs pas d'une doctrine unique – les spécificités territoriales seront prises en compte –, ni d'une obligation pour les bailleurs. Quoi qu'il en soit, nous souhaitons favoriser l'accession à la propriété, qui représente le souhait de nombreux Français. La disposition relative aux ventes en bloc est issue d'échanges avec les bailleurs sociaux qui souhaitaient éviter de gérer des copropriétés. Le parc social est régi par un droit particulier contraignant de façon à se prémunir de toute spéculation. Dans ce cas des ventes en bloc, ce droit s'appliquera évidemment. En outre, les maires donneront un avis simple sur l'opération et disposeront d'un droit de préemption comme c'est le cas actuellement. Nous avons d'ailleurs ajouté des représentants des collectivités territoriales et des locataires au sein des SAC, selon des modalités à définir.

Le Président Larcher a coutume de dire de la Constitution qu'il convient de n'y toucher que d'une main tremblante. Tel est également le cas de la loi SRU. Souvenons-nous que son caractère contraignant a permis de développer le logement social sur l'ensemble du territoire. Nous en débattons en séance publique car demeurent de véritables questions, notamment s'agissant des communes nouvelles.

L'étendue de la compétence disciplinaire au sein du CNTGI pourrait également être discutée. Sur le CNTGI, on a supprimé la compétence disciplinaire mais introduit un droit d'alerte auprès de la DGCCRF.

En matière d'encadrement des meublés de tourisme, la question de savoir s'il faut diminuer ou non le critère des 120 jours, correspondant à la soustraction des huit mois permettant de définir une résidence principale à une année, n'est pas la bonne. Je suis favorable à ce que chacun puisse tirer un complément de revenu de la location de sa résidence principale en cas d'absence. L'objectif consistant à éviter les achats purement spéculatifs, nous avons renforcé les sanctions. En outre, les plateformes de location se sont engagées à réviser leur stock d'annonces et à instaurer une sélection à l'entrée.

Si j'approuve le principe du carnet numérique de suivi et d'entretien du logement, dont l'intérêt est évident, le Conseil d'État a pointé un risque juridique à sa création. Je laisserai donc l'expertise et la sagesse parlementaires se prononcer.

Vous vous êtes également inquiétés du sort de la conchyliculture. Nous avons ajouté au texte un volet relatif aux activités agricoles et forestières, qui l'inclue. Si cela vous rassure, nous pouvons néanmoins la citer en tant que telle.

Monsieur Chaize, nous pouvons toujours améliorer les dispositions en matière numérique. Je préférerais néanmoins que l'on ne modifie pas la loi du 9 janvier 1985 relative

au développement et à la protection de la montagne dite loi Montagne, même si la cour administrative d'appel de Nancy a récemment modifié la lecture que pouvaient en faire les opérateurs. Tâchons d'éclairer le droit sans modifier la loi ! Certes, la duplication des réseaux de fibre n'est pas idéale, mais gardons à l'esprit que l'objectif demeure de rendre disponibles au plus vite le très haut débit et le mobile pour nos concitoyens. Reste effectivement le cas particulier des zones dites fibrées, où des opérateurs dénaturent l'équilibre économique. L'excellente loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques a apporté à cet égard des précisions utiles, mais les décrets n'ont jamais été publiés...

Faut-il, par ailleurs, accorder des dérogations en matière de conception-réalisation ? La loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée dite loi MOP ne permet pas de conception-réalisation. Mais les allotissement, traités par l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et par le décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, permettent d'accorder une place renforcée aux petites et moyennes entreprises.

Nous pourrions effectivement réfléchir à l'instauration d'un diagnostic de performance numérique pour les immeubles, tout en prenant garde à ne pas multiplier les contraintes et les obligations.

M. Daubresse, vous évoquiez le rôle du préfet dans les PPA et les GOU. En aucun cas, ce texte ne vise à remettre en cause l'autorité du maire. On ne fait pas de construction quand le maire n'est pas d'accord.

Nous allons le plus loin possible sur le recours abusif.

Effectivement, nous demandons une habilitation à légiférer par ordonnance sur la copropriété. Il faudra préciser ces sujets.

M. Daubresse a évoqué l'empilement des règles d'urbanisme. Il a posé la question d'une procédure unique et celle de l'enquête publique. Nous nous attelons à rendre cette dernière plus rapide grâce à la dématérialisation de l'avis du public. En revanche, une démarche de simplification reste à mener pour que les autorisations d'urbanisme et environnementales, qui ne sont pas assurées par les mêmes structures, puissent un jour être jointes. Je vous laisse imaginer les débats, y compris entre les ministères.

Vous demandez : faut-il une seule procédure ? Je suis complètement vacciné contre ce souhait. Lors de l'élaboration du projet de loi, nombre de personnes sont venues vanter l'intérêt d'une procédure qui compilerait toutes les autres, une procédure *fast track*, aussi fantastique que les champignons magiques des jeux vidéo pour enfants. Elle existe : c'est la procédure intégrée pour le logement (PIL). Elle n'est pas utilisée, mais elle existe. Demain, on créerait une procédure qui « tuerait » toutes les procédures, y compris celle qui le fait déjà ? *In fine*, c'est ajouter une procédure.

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis.** – Il faut avoir fait des PIL pour comprendre. Venez sur le terrain.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État.** – Nous sommes beaucoup sur le terrain. Je ne dis pas que vous avez tort sur le constat que les procédures sont trop longues et

trop complexes, voire aberrantes. En revanche, peut-on adopter une procédure unique ? Je n'y crois pas. Cela existe dans le logement –c'est la PIL– et ça ne marche pas.

**M. Marc-Philippe Daubresse, rapporteur pour avis.** – Je vous ferai une proposition.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État.** – Avec grand plaisir.

Nous avons beaucoup avancé sur la question des architectes des bâtiments de France (ABF) dans le projet de loi. La commission de la culture de l'Assemblée nationale a fait adopter un amendement qui autorise l'autorité compétente à proposer un projet de décision à l'ABF dès l'amont du projet.

Mme Artigalas a évoqué le caractère irréfragable de la présomption de comportement non abusif. Aujourd'hui, ce n'est pas écrit dans le texte. La preuve du contraire peut être apportée. J'ai noté ce point juridique, nous allons l'étudier précisément.

Mme Guillemot a parlé de la lutte contre le sans-abrisme. Aujourd'hui, notre budget est en hausse très significative sur ce sujet. Nous avons voté des crédits qui encouragent l'intermédiation locative, la pension de famille, pour une augmentation de 30 % des sorties de l'hébergement d'urgence vers le dispositif « logement d'abord ». Cette politique est l'un des points de ce projet de loi.

Existe-t-il des garde-fous en matière de vente de logements sociaux ? Oui : l'avis du maire est toujours demandé ; le droit de préemption est maintenu ; des ordres de priorité s'imposent lors de la vente ; lorsque le bailleur social vend à un locataire, il peut récupérer le bien si le nouveau propriétaire a des difficultés de paiement dans les cinq années qui suivent l'achat. Nous discuterons lors de l'examen du projet de loi de finances des mesures d'accompagnement telles que le prêt social location-accession (PSLA).

Enfin, nous avons supprimé l'avis des Domaines parce que son obtention était extrêmement difficile et que la loi autorisait une variation de 30 % au-dessus ou en-dessous de l'estimation ; si celle-ci était de 100 000 euros, il était possible de vendre à 70 000 ou 130 000 euros. La belle affaire ! Une telle fourchette rend inutile le passage par les Domaines. En outre, les critères d'estimation sont précisés dans la loi.

**Mme Annie Guillemot.** – Qui garantit les emprunts des sociétés de portage ?

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État.** – Ce sont des sociétés HLM.

**Mme Annie Guillemot.** – Il y a un problème juridique. Pourquoi un maire hostile à une vente en bloc fournirait-il une garantie ? Les logements sont répertoriés dans les conventions. Pourquoi un maire se priverait-il des réservations ?

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État.** – J'étudierai votre remarque avec attention. Monsieur Decool, pourquoi une comptabilisation sur cinq ou dix ans ? Parce que l'on reste en moyenne dix ans dans un logement quand on est éligible au logement social.

Sur la question des centres-bourgs et l'excellente proposition de loi de MM. Bourquin et Pointereau, le ministre viendra débattre ce soir avec vous.

Je m'inscris en faux contre l'affirmation que le projet de loi oublie 95 % du territoire. Quand, dans le passé, une loi logement a-t-elle intégré un volet numérique pour tous, une revitalisation des centres-bourgs, une contractualisation des opérations d'aménagement, et tant de simplifications du code de l'urbanisme ? Cela servira à tout le monde, sur tout le territoire, et pas seulement dans les zones tendues ! J'espère que nous pourrons aller plus loin, dans l'esprit de votre proposition de loi, sur l'amélioration des outils de planification, la régulation de l'aménagement commercial, le fonctionnement des CDAC.

Je ne crois pas aux SLS, monsieur Menonville. Cela ne marche pas. L'important est de donner plus de flexibilité aux bailleurs en matière de politique des loyers. On n'est pas soumis à SLS dans les quartiers de la politique de la ville, les zones urbaines sensibles, les zones de revitalisation rurale - donc ils ont peu d'impact en milieu rural - et l'obligation pour le locataire de partir lorsque son revenu dépasse le plafond pendant deux ans ne s'y applique pas non plus.

Je ne suis ni pour une France de propriétaires, ni pour une France de locataires, je suis pour tout ce qui favorise la mobilité : si vous avez acheté une maison près d'une usine qui a fermé, vous ne pourrez plus la quitter, car elle aura perdu la moitié de sa valeur ! Je suis soucieux, également, de répondre aux aspirations des Français : ce texte en prévoit les outils.

Sur la loi Littoral, monsieur Vaspart, nous prévoyons une période transitoire jusqu'à la révision des SCOT, qui seront prescripteurs. La période ira jusqu'en décembre 2019.

**M. Michel Vaspart.** – Cela ne suffira pas.

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État.** – Alors nous y retravaillerons ensemble.

Quant à des dérogations à la loi Littoral pour des centrales solaires photovoltaïques, j'y suis totalement opposé, même si je suis attaché aux énergies renouvelables. Je ne crois pas que la solution réside dans un aménagement de la loi Littoral. C'est pour préserver cette loi que je demanderai au Sénat de ne pas vous suivre sur ce point.

Madame Procaccia, la vente des HLM est un point essentiel, le texte ne va pas suffisamment loin sur un point. L'accession sociale répond à un souhait de nos compatriotes, mais il importe aussi que les sommes perçues soient réinvesties dans le logement social : comment s'assurer que c'est le cas, sur un même territoire ? Il y a un « trou dans la raquette », il faudra le corriger, surtout dans les zones carencées. La loi a changé, et quand un squatter occupe votre résidence principale, il faut s'adresser à la police ou au préfet. Aucun délai de 48 heures ne s'applique.

**Mme Catherine Procaccia.** – Même l'hiver ?

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État.** – Oui ! En cas de flagrance, il n'y a aucun délai pour l'expulsion ! La loi a évolué en 2015.

À mon sens il faut en rester aux deux catégories, résidence principale et résidence secondaire, et la loi doit s'appliquer aussi aux résidences de personnes vivant à l'étranger. Sinon, nous aurons un taux de vacance très élevé. Notre souhait, c'est que les expatriés utilisent largement, demain, le bail mobilité.

Mme Lamure, comment baisser le coût des travaux ? En réécrivant le code, pour aller plus loin dans la simplification, pour passer d'une économie de rattrapage à une économie d'innovation. Ne pas imposer tel ou tel matériau ne nuira pas à la qualité du bâti, ce qui importe, c'est que les normes de qualité soient bien définies, et laissent libre cours à l'innovation.

**Mme Élisabeth Lamure.** – Dans quel délai la nouvelle rédaction du code sera-t-elle prête ?

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État.** – Nous nous sommes donné dix-huit mois. Nous travaillons avec Thierry Repentin.

Le bail mobilité n'est pas un bail précarité. Il n'est pas reconductible. Notre souci est de réduire la vacance, qui est un énorme problème. Les efforts portent donc sur la transformation de bureaux en logements, sur le bail mobilité, sur un dialogue apaisé entre locataires et propriétaires. Aucun propriétaire ne louera s'il craint le comportement du locataire ; nous travaillons avec les agences immobilières, nous améliorons les garanties telles que Visale.

M. Bourquin, sur les prêts à taux zéro et l'APL-accession, le débat aura lieu en loi de finances. Il faudra revenir sur un point qui nous a il est vrai échappé, le lien entre l'APL-accession et la lutte contre l'habitat indigne dans certains territoires très défavorisés outre-mer. Il faudra le rectifier. Quant au PTZ, il n'a pas été arrêté en zone B2 et C, mais reconduit sur deux ans, avec des quotités plus faibles, et il est reconduit pour quatre ans dans les autres zones. Jamais on n'avait reconduit le dispositif pour une durée si longue : nous aurions pu nous contenter de deux ans partout, on nous aurait félicités ! OSEZ ELAN : j'aime beaucoup le slogan.

**M. Martial Bourquin.** – Les deux sont indissociables !

**M. Julien Denormandie, secrétaire d'État.** – Sur l'outre-mer, je dois dire que nous n'avons pas de quoi nourrir un projet de loi... Il y a les schémas d'aménagement régionaux, certes. Mais par exemple, on dénonce souvent la non-compatibilité des normes entre métropole et territoires ultra-marins - or nous attendons encore qu'on nous dise lesquelles ! Car je suis tout disposé à renforcer le volet ultra-marin.

Mon père a dédié sa vie aux questions du handicap, j'y ai été sensibilisé très jeune et je puis vous assurer qu'en rien je n'aurais pu dégrader les mesures qui s'adressent aux handicapés. Mais c'est le logement qui doit être au service de la personne, non l'inverse. Il faut pouvoir faire les travaux qui s'imposent pour agrandir une pièce, une salle de bains, lorsqu'il y a besoin. Nous dotons l'Agence nationale pour l'habitat (Anah) pour ces travaux.

Monsieur Daunis, je vous ai répondu, sur le droit du sol, les marchés globaux, la loi MOP et les marchés publics. Il me semble que je ne vous ai pas totalement convaincu... Nous aurons un débat en séance publique !

Monsieur Montaugé, l'approche territoriale est parfaitement respectée ; tous les plans de planification resteront au niveau du bailleur social. Celui-ci prendra une participation dans la société anonyme de coordination ; elle ne dira pas ce qu'il faut faire sur le terrain, elle se bornera à harmoniser. Nous avons fait un travail de dentelle pour préserver les spécificités locales.

Monsieur Labbé, je me suis engagé à vous rapporter des huîtres - sachez que je suis un grand spécialiste de la navicule bleue.

Enfin, je n'ai pas d'information sur la date de la CMP, mais si nous pouvons nous donner les moyens d'une CMP conclusive, ce sera préférable...

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Merci de ces réponses. Il reste des points de discussion, mais je salue la qualité de ces échanges.

*La réunion est close à 13 h 15.*

*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 AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES

**Mercredi 6 juin 2018**

- Présidence de M. Christian Cambon, président -

*La réunion est ouverte à 11 heures.*

### **Situation en Libye - Audition de M. Frédéric Desagneaux, envoyé spécial pour la Libye au Ministère de l'Europe et des affaires étrangères**

**M. Christian Cambon, président.** – La Libye est depuis longtemps un sujet de préoccupation. Notre commission a mis en place un groupe de travail qui nous rendra à la fin du mois ses conclusions.

La situation intérieure de ce pays demeure chaotique. Depuis la révolution de 2011 qui a renversé le régime autoritaire de Kadhafi, la plus grande confusion règne dans sa gouvernance : deux assemblées parlementaires, issues de deux élections successives, l'une à Tobrouk, l'une à Tripoli se disputent le pouvoir et le gouvernement d'entente nationale, issu des accords de Skhirat en 2015, soutenu par la communauté internationale et dirigé par M. Al-Sarraj n'a pas été investi et ne peut exercer pleinement sa souveraineté. Dans l'est du pays, le Maréchal Haftar a réussi à fédérer des forces armées pour prendre progressivement le contrôle de la Cyrénaïque, avec le soutien militaire de l'Égypte et des Émirats arabes unis, et y assure une certaine stabilité. Dans de nombreuses villes et parties du territoire, à l'Ouest et au Sud, le pouvoir est tenu par des milices locales.

La situation économique de la Libye s'est dégradée. La production de pétrole a repris et atteint désormais 70 % de son potentiel. L'affaissement du cours du dinar sur le marché noir a créé une crise de liquidité et un appauvrissement général de la population.

Si le niveau d'affrontement armé entre ces divers groupes est de faible intensité, cette situation génère des risques importants y compris pour l'environnement régional de la Libye. La menace d'implantation de groupes terroristes (Daech, Al Qaeda) semble amoindrie après la reprise de Bengazi et de Syrte, mais reste préoccupante pour les pays voisins comme l'Égypte ou la Tunisie, mais aussi pour les pays du Sahel.

Les migrations se développent vers la Méditerranée centrale, dans des conditions humainement terrifiantes. La conjugaison des accords passés par l'Italie avec certains groupes locaux, de la mission Eunavfor Sophia, et du travail en amont sur les pays d'origine et de transit a permis, depuis l'été 2017, de limiter les traversées, mais la pression demeure.

Cette instabilité crée un risque d'extension par procuration des conflits structurels au sein du monde arabo-musulman entre les opposants (Émirats, Arabie Saoudite, Égypte) et partisans (Qatar et Turquie) de l'islam politique.

La communauté internationale essaie laborieusement, sous la houlette des Nations unies, de faire progresser la réconciliation. Son représentant spécial, M. Ghassan Salamé, depuis le mois de septembre dernier, implique toutes les parties prenantes, mais dénonce régulièrement les partisans du statu quo, bénéficiaires de cette instabilité.

La réunion, la semaine dernière, d'une conférence à Paris a permis de faire prendre l'engagement aux principaux dirigeants libyens devant la communauté internationale de s'acheminer d'ici la fin de l'année vers de nouvelles élections.

Vous nous direz, dans ce contexte, quelle est votre analyse de la situation et du processus de réconciliation, ce que représente l'accord de Paris en tant qu'étape importante de ce processus, et comment la France et la communauté internationale comptent maintenant agir afin que les acteurs locaux en rendent effectives les dispositions.

**M. Frédéric Desagneaux, envoyé spécial pour la Libye au Ministère de l'Europe et des affaires étrangères.-** Je vous remercie. C'est un honneur pour moi d'être auditionné par votre commission, trois mois à peine après avoir pris mes fonctions d'envoyé spécial pour la France.

Cette audition est l'occasion de faire un point sur la situation présente en Libye, de revenir sur la genèse, le déroulement et les résultats de la conférence internationale qui s'est tenue à Paris le 29 mai et d'envisager la suite et les perspectives.

Je commencerai par un cadrage liminaire : nous avons une ambassade en Libye, avec à sa tête une ambassadrice de France en Libye, positionnée à Tunis, mais qui se déploie de plus en plus sur le terrain à travers des déplacements réguliers, et dont les effectifs montent en puissance.

Pour ma part, je suis en charge du portage politique et diplomatique de l'action de la France sur le dossier à travers des missions, contacts, concertations avec nos partenaires régionaux, européens, internationaux intéressés par le sujet libyen. Ceux-ci sont assez nombreux mais ne tirent pas toujours dans le même sens ; j'y reviendrai.

La France participe à plusieurs formats de concertation : P3+1, P3+3 (Italie Egypte, Emirats), P3+3+3 (Algérie, Tunisie, Arabie Saoudite), Quint européen... C'est à ce titre que je me suis d'abord rendu à Tunis concomitamment avec les membres du groupe de travail de votre commission.

Quelques mots tout d'abord sur la situation en Libye.

Ce qui frappe, ce sont les fondamentaux : division, prédation, instabilité, insécurité. Le pays est profondément divisé, atomisé en de multiples pôles. La division dépasse de loin la fracture Est/Ouest car chaque camp est parcouru de divisions internes. Ainsi, derrière la division schématisée entre le gouvernement d'entente nationale (GEN) du Premier ministre Sarraj et l'Armée nationale libyenne (ANL) du maréchal Haftar se cachent des réalités locales complexes, des alliances volatiles et des convergences d'intérêts.

À l'Ouest, le GEN est contraint de soigner ses relations avec les pôles politiques, économiques et armés que sont notamment les milices de Tripoli et d'autres grandes villes.

À l'Est, l'ANL est fondée sur une alliance entre des militaires de métier, des miliciens, des brigades salafistes et des mercenaires, autour de l'objectif commun de lutte contre le terrorisme. Mais derrière cette unité se trouvent aussi bon nombre de rivalités entre gens de l'Est, entre tribus et entre courants idéologiques.

Au Sud, fragmenté, peu peuplé, les conflits en apparence intercommunautaires ont souvent une origine économique : la lutte pour le contrôle des ressources. Le Sud n'intéresse que peu le Nord et, oublié, est une zone refuge pour la criminalité et les groupes radicaux.

Le conflit libyen est fondamentalement un conflit de prédation, pour le contrôle du pouvoir, du territoire, des ressources. Cette économie de prédation s'est durablement installée. La démobilisation des milices sera difficile même si l'ONU prépare des plans. La Libye reste la voie migratoire principale vers l'Europe et les trafiquants prospèrent. La menace terroriste demeure sérieuse malgré des progrès.

Malgré ce tableau compliqué et loin d'être apaisé, le conflit libyen reste somme toute de basse intensité : 433 combattants et civils tués en 2017 mais 108 civils tués depuis le début de l'année. Le dialogue n'est jamais totalement rompu. Nous percevons aujourd'hui une certaine fatigue, favorable au dialogue, car les acteurs semblent avoir pris conscience de l'impossibilité d'une victoire militaire. La population libyenne veut dans sa grande majorité sortir de cette impasse, notamment à travers les élections.

Quelques éléments alimentent une certaine dynamique positive :

- le succès des opérations d'enregistrement sur les listes électorales menées par la Haute commission électorale avec l'appui des Nations unies : 2,5 millions de personnes soit 56 % du corps électoral potentiel contre 1,4 million en 2014 et encore moins en 2012 ;

- le processus mené par la Mission des Nations unies de préparation d'une conférence nationale avec la tenue dans 27 villes de réunions publiques de dialogue inter-libyen qui ont permis à la population de s'exprimer sur toute une série de sujets sans violence ;

- la tenue des premières élections municipales à Zawiya (4ème ville du pays) avec un taux de participation de plus de 60 % sans non plus qu'on ait eu à déplorer d'incident

En sens inverse, deux développements récents suscitent notre préoccupation :

- au sud, la région de Sebha continue d'être le théâtre d'affrontements entre groupes tribaux, principalement les Toubous et les Ouled Sleimane sur fond de lutte pour le contrôle des divers trafics (armes, êtres humains, drogue etc...) ;

- à Derna, grande ville de l'est, l'ANL est à l'offensive, avec des moyens d'abord aériens puis terrestres, contre des « éléments terroristes ». Cela pose un problème humanitaire, dans la mesure où la population est prise au piège, et un problème politique vis-à-vis de la région de l'ouest, avec des risques de représailles entre milices.

Naturellement, deux éléments essentiels de la situation en Libye concentrent notre attention :

- la question des migrations. Sur l'ensemble de la Méditerranée, ce sont près de 42 000 arrivées qui ont été constatées depuis le 1<sup>er</sup> janvier de cette année. Sur ce total, 28 % concerne la Méditerranée centrale, soit environ 12 000 personnes. C'est une baisse sensible par rapport à la même période de l'an passé, mais la Libye constitue toujours le principal point de départ avec environ les deux tiers de départs de migrants d'Afrique à travers la Méditerranée.

La répartition nationale des migrants est la suivante : les Tunisiens représentent 22 %, les Erythréens 18 %, les Nigériens 7 %, les Ivoiriens et les Soudanais 5 %, les Pakistanais, Algériens et Guinéens 4 % et enfin les Maliens et les Irakiens respectivement 3 %.

L'office international de migration (OIM) a comptabilisé 700 000 migrants, dont 400 000 femmes dans le pays, mais ce chiffre est sans doute sous-évalué. Nombreux sont ceux qui sont détenus dans des camps dans des conditions souvent inhumaines, victimes de pratiques qui s'apparentent à de l'esclavage. S'y ajoutent les réfugiés, que le HCR évalue à 48 000.

Pour agir face au trafic d'êtres humains, la France a pris l'initiative avec les Pays-Bas, le Royaume-Uni, l'Allemagne et les États-Unis, en accord avec le gouvernement de Tripoli, de soumettre au Conseil de sécurité des Nations unies une liste de noms de trafiquants en vue de l'adoption de sanctions.

Je rappelle également les autres initiatives prises par la France : le sommet de Paris en juillet et celui d'Abidjan en novembre, ainsi que la création d'une task force entre l'Union africaine (UA), les Nations unies et l'Union européenne.

- deuxième sujet de préoccupation, naturellement, la menace terroriste. Deux groupes sont présents dans le pays : AQMI et Daesh. AQMI est présent en Libye depuis 2013, notamment dans la région d'Oubari. AQMI a développé une stratégie d'alliance avec les tribus et groupes locaux et mené des prises d'otages dans le secteur des champs pétroliers où se trouvent des compagnies étrangères. Toutefois, cette organisation a subi des revers importants, et notamment l'élimination de Mokhtar Belmokhtar en novembre 2016. Plus récemment, des frappes américaines ont eu lieu en mars dernier. Ces revers ont eu un impact significatif sur l'activité de cette organisation.

Quant à Daesh, il est présent depuis 2014 et, après avoir été délogé de Syrte et de Benghazi, il s'est réorganisé dans le désert, avec toutefois la permanence de cellules actives dans les grandes villes comme Tripoli et Misrata. C'est ainsi qu'une attaque a été menée contre la Haute commission électorale (HNEC) le 2 mai dernier.

Pour toutes ces raisons, le Président de la République s'est saisi dès son élection du dossier libyen. Le rôle joué par la France en 2011 l'y incitait, mais aussi les responsabilités qu'assume notre pays en tant que membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies. C'est ainsi que la France a organisé le 25 juillet 2017 la réunion de la Celle-Saint-Cloud, qui a mis en présence pour la première fois les deux rivaux de l'Ouest et de l'Est du pays. De la même façon, le ministre des affaires étrangères s'est rendu à deux reprises en Libye, en septembre et décembre 2017. Cet effort diplomatique a débouché concrètement sur l'organisation de la conférence internationale du 29 mai à Paris, préparée en lien avec le représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies, Ghassan Salamé, et organisée en concertation avec les principaux acteurs libyens et nos partenaires internationaux.

Comme l'a dit le Président de la République, nous sommes animés par un sentiment d'espoir, car les Libyens se sont inscrits en nombre sur les listes électorales, et parce qu'on ressent le souhait de la population de pouvoir avancer vers une transition. Ce sentiment d'espoir se conjugue avec un sentiment d'urgence, parce que le statu quo n'est pas tenable, qu'il profite aux prédateurs et aux trafiquants et qu'il menace la stabilité régionale. L'objectif de la conférence de Paris était donc de donner une impulsion au processus politique.

Le bilan de cette conférence est très positif, puisqu'il faut noter tout d'abord la présence autour de la même table des quatre principaux protagonistes libyens, ce qui est une première. Ensuite, la participation de la communauté internationale, à travers les membres du P5, les voisins de la Libye, les pays intéressés et les organisations régionales est un élément essentiel. Enfin, la conférence a débouché sur l'approbation d'un texte dont les principes ont été négociés avec et entre les différents participants libyens. Le contenu des engagements est d'abord l'adoption avant le 16 septembre d'une base constitutionnelle pour des élections, la tenue d'élections présidentielles et législatives le 10 décembre, l'ouverture d'une nouvelle campagne d'inscription sur les listes électorales, l'engagement à respecter les résultats de ces élections et à sécuriser les scrutins, l'unification des institutions et notamment de la banque centrale, ainsi que l'unification des institutions militaires et de sécurité. Dernier point important, il a été décidé d'organiser une conférence de suivi de la mise en œuvre de cette déclaration de Paris.

La question qui se pose maintenant est naturellement la traduction concrète de tous ces engagements. Il faut relever d'abord que les réactions locales libyennes sont globalement positives, puisque trois des quatre participants ont affirmé publiquement qu'ils respecteraient leurs engagements, et réaffirmé que la solution passait par des élections. Il reste bien sûr des voix discordantes.

Ensuite, il va falloir tâcher d'associer certains acteurs qui n'étaient pas présents à Paris, notamment en invitant des délégations en France, notamment de la ville de Misrata. Mais il ne faut pas oublier qu'à travers les quatre délégations présentes à Paris, la diversité du pays et ses principales sensibilités politiques régionales étaient représentées.

Reste que plusieurs défis de taille se dressent devant nous : l'établissement des conditions politiques, légales et sécuritaires indispensables à la tenue d'élections ; le respect du calendrier agréé à Paris. Il faudra donc faire preuve de volontarisme. Chacun devra être mis face à ses responsabilités et les Etats associés à ce processus devront aussi s'engager pour qu'il réussisse.

C'est pourquoi il était important grâce à nos efforts à New York que le Conseil de sécurité des Nations unies, par la voix de son président, reconnaisse officiellement l'importance de cette déclaration de Paris et se réfère positivement à ses différentes dispositions, en appelant les Libyens à tenir leurs engagements.

Pour ma part, je me rendrai prochainement à Washington, à Rome, au Caire et dans le Golfe notamment.

La conférence de suivi, qui sera un élément important, pourrait se tenir après l'été. En bref, la France, qui a beaucoup œuvré pour une amélioration de la situation en Libye, entend continuer à prendre des initiatives dans ce sens. D'ailleurs le Ministre Jean Yves le Drian envisage de se rendre en Libye cet été pour entretenir la dynamique. Il devrait notamment être accompagné par une délégation d'hommes d'affaires français car nous souhaitons relancer cette dimension de notre relation.

**M. Christian Cambon, président.** – Monsieur l'ambassadeur, nous vous remercions pour votre présentation de cette situation complexe. Je tenais à rendre hommage à l'envoyé spécial des Nations unies pour la Libye, M. Ghassan Salamé, pour le travail qu'il mène depuis plusieurs mois. Nous aimerions l'auditionner mais savons qu'il est très occupé et en permanence sur le terrain. Je vais d'abord donner la parole aux rapporteurs du groupe de

travail sur la Libye, M. Cédric Perrin, M. Rachel Mazuir et Mme Christine Prunaud, ainsi qu'à M. Yannick Vaugrenard, président du groupe interparlementaire d'amitié France-Libye du Sénat.

**M. Cédric Perrin.** – Nous avons eu l'occasion de vous rencontrer lors de notre déplacement à Tunis, où nous avons mené de nombreux entretiens en votre présence - 25 en trois jours -, qui nous ont permis d'en apprendre beaucoup sur la situation en Libye, notamment sur le plan financier. La question des élections – dont l'organisation est un objectif pour le représentant spécial des Nations unies que nous avons rencontré, mais aussi pour le président de la République - nous préoccupe. Très peu de personnes semblent y croire ou y être favorables, parmi lesquelles, bien sûr, les partisans du statu quo qui ont des intérêts financiers colossaux en jeu. Mais au-delà, on se pose la question de savoir dans quelles conditions, notamment de sécurité, elles vont se dérouler et quelle sera leur légitimité. Nous nous interrogeons sur la place d'anciens partisans de M. Kadhafi au sein du corps électoral renouvelé par la campagne d'inscription sur les listes électorales. Ceux-ci chercheraient à revenir dans le jeu politique par les urnes. Par ailleurs, on pressent que l'enjeu majeur de la question libyenne est avant tout financier. L'économie libyenne est une économie de prédation dans laquelle quelque 1 500 personnes se réservent l'exploitation de la manne pétrolière et investissent beaucoup à l'étranger. Il ressort des entretiens que nous avons conduits avec les ambassades de plusieurs pays qu'une action collective au plan international visant à un meilleur suivi des circuits financiers empruntés par ces flux serait une piste à suivre. Nous manquons cependant d'éléments à ce sujet et souhaiterions obtenir, en vue d'être précis dans nos préconisations, le rapport intermédiaire du panel d'experts auprès du conseil de sécurité des Nations unies, dont la communication nous a, jusqu'à présent, été refusée.

**Mme Christine Prunaud.** – Je reste étonnée par l'insistance mise par la France à organiser rapidement les élections en Libye, même si le règlement politique est sans doute l'une des solutions à la crise que connaît ce pays. A cet égard, lors de notre déplacement, nous avons recueilli le point de vue des représentants institutionnels et politiques, des acteurs associatifs mais pas celui de la population. Tout en appuyant le processus électoral, M. Ghassan Salamé semble suggérer qu'il faut prendre le temps nécessaire, ce avec quoi je suis d'accord. A contrario, ce qui me dérange est que la France et, semble-t-il, l'Italie, prépareraient des sanctions. La question migratoire demeure un point de préoccupation. Nous avons rencontré de nombreuses ONG, qui n'ont pas accès à toutes les parties du territoire, en particulier dans le sud du pays. Les trafics d'êtres humains nous indignent mais les interlocuteurs que nous avons rencontrés en parlent comme d'un commerce presque normal. La tenue des élections peut-elle avoir un impact positif sur le volet migratoire ? Les mesures prises contre les trafiquants (arrestations, sanctions) ont-elles une véritable portée ?

**M. Rachel Mazuir.** – La Libye est un pays immense dépourvu d'Etat, où les tribus font la loi et où se concentrent tous les trafics, en premier lieu d'êtres humains. Rappelons, à cet égard, que le trafic d'esclaves a longtemps été une réalité dans le nord de l'Afrique, ce qui peut, pour partie, expliquer la situation actuelle... La démarche politique qui est mise en œuvre est fragile mais c'est la seule qui puisse permettre l'instauration d'un Etat en Libye. Beaucoup de patience et de conviction seront nécessaires. Il faudra aussi compter avec le jeu des puissances étrangères (Turquie, Qatar, Egypte) et s'efforcer d'assurer une cohérence au plan international. On ne peut que se féliciter, de ce point de vue, que le conseil de sécurité des Nations unies ait endossé l'accord passé il y a quelques jours à Paris. Gardons aussi en tête le passé de ce pays, qui n'a jamais connu la démocratie, les élections...

**M. Yannick Vaugrenard, président du groupe interparlementaire d'amitié France-Libye.** – La France a une responsabilité importante, historique, d'abord, du fait de son intervention dans le pays, et eu égard à des faits non avérés sur lesquels la justice n'a pas tranché, mais qui affectent l'image de notre pays. Quand un pays souhaite mettre fin à l'action d'un dictateur, il faut aussi qu'il pense au jour d'après. Le groupe d'amitié a récemment entendu un représentant du ministère des affaires étrangères, l'organisation Amnesty International et, il y a quelques jours, en présence de nos collègues Jean-Pierre Vial, Rachel Mazuir et Gisèle Jourda, M. Khaled Mechri, président du haut Conseil d'Etat libyen, proche des Frères musulmans. Le principal enjeu est la tenue du referendum sur la constitution d'ici le 16 septembre prochain, afin que l'élection présidentielle et les élections législatives puissent se dérouler concomitamment le 10 décembre 2018 et non successivement. A ce sujet, on a le sentiment que le pays est pris en otage par le parti du statu quo et les élites libyennes. Le peuple libyen, lui, attend avec impatience ces opérations électorales. Les élections municipales qui ont eu lieu - avec un taux de participation moyen de 65 % - et qui se poursuivent sont une satisfaction. Les inscriptions sur les listes électorales se sont bien déroulées. Parce qu'un sondage réalisé sous l'égide de l'ONU indique que les personnalités connues feraient un score inférieur à 10 % aux prochaines élections, on semble avoir, au plan national et international, la tentation du « dédagisme ». Autre question, quel est le rôle joué par la Russie, qui avait reçu le général Haftar sur l'un de ses bâtiments militaires, dans ce dossier ? Enfin, pensez-vous que les principales personnalités engagées dans le processus électoral songent à remplacer le gouverneur de la banque centrale libyenne, qui ne veut pas mettre en œuvre les réformes économiques indispensables ?

**M. André Vallini.** – La presse italienne, en amont de la rencontre à Paris du 29 mai 2018, a rapporté le mécontentement du gouvernement italien et de la classe politique italienne plus largement, pour ne pas avoir été suffisamment associé par la France à cette initiative. Pourriez-vous nous éclairer sur la relation qu'entretiennent la France et l'Italie sur les défis que soulève la situation actuelle en Libye ? Comment ces relations seront-elles amenées à évoluer avec le nouveau gouvernement italien ?

**M. Hugues Saury.** – L'une des complexités de la Libye est la multitude des milices, qui sont lourdement armées. Récemment, treize groupes armés de l'ouest s'étaient manifestés dans un communiqué pour dénoncer la rencontre organisée à Paris. Ces groupes ont appelé à un dialogue inter libyen en dehors de toute interférence extérieure. Comment envisager une réintégration progressive des milices armées dans une armée conventionnelle et nationale ? Qu'en est-il de la capacité de résistance de la Libye au développement de forces terroristes sur son territoire ?

**M. Joël Guerriau.** – La difficulté que rencontre la Libye est de tenir ses frontières terrestres d'une part, qui représentent 4 036 km et qui la séparent de ses pays voisins, et sa frontière maritime avec l'Europe, avec notamment 600 000 migrants qui se sont rendus en Italie. C'est un sujet complexe et délicat à gérer pour le gouvernement libyen. Pourriez-vous nous éclairer sur l'évolution du contrôle des frontières libyennes ?

En août 2011, les événements au Mali ont été étroitement liés au déplacement de Touaregs lourdement armés, qui ont traversé le Niger et le Tchad pour se rendre au Mali. Il y a un véritable problème de « passoire » du territoire libyen, qui soulève la question du contrôle du territoire. Dans le cadre des accords internationaux, comment les choses s'organisent-elles ?

**M. Robert del Picchia.** – Les objectifs, nous les connaissons. Mais que va-t-il se passer ces six prochains mois ? Que se passera-t-il si les élections ne sont pas organisées d’ici la fin de l’année 2018 ? Avec un état civil qui n’existe quasiment pas, comment établir des listes électorales ? Je reconnais l’optimisme pour organiser des élections. Mais existe-t-il un plan B ?

Par ailleurs, la Libye devrait-elle nécessairement avoir un homme fort pour redresser le pays ?

Enfin, le Niger a fait d’importants progrès pour la gestion de sa frontière : pour l’instant, seulement 4 000 personnes ont traversé la frontière depuis début 2018. Cela fonctionne également pour le Tchad, grâce à une importante présence militaire. Pourriez-vous nous éclairer sur la situation aux frontières des pays voisins ?

**M. Gilbert-Luc Devinaz.** – Quel regard portez-vous rétrospectivement sur l’intervention française de 2011 au regard de la situation actuelle ? Quel est le mécanisme de suivi, tant sur les lois constitutionnelles que sur l’organisation des élections ? Y aura-t-il des observateurs internationaux, dont des observateurs européens ?

**M. Olivier Cadic.** – Vous avez indiqué la présence de 700 000 migrants en Libye, les conditions inhumaines dans les camps ainsi que les risques que prennent ces personnes, au péril de leur vie, pour rejoindre l’Europe. Quel que soit le résultat des élections, la question de migrants est essentielle et nous devons la traiter. Pourriez-vous nous indiquer le montant des aides humanitaires versées par l’ONU et l’Union européenne en Libye ? Comment l’Union européenne lutte-t-elle contre le trafic d’êtres humains en Libye ? Enfin, comment les responsables italiens ont-ils accueilli la rencontre de Paris ?

**Mme Gisèle Jourda.** – Vous avez évoqué la tenue de conférences nationales dans 27 villes. En décembre dernier 90 % des maires libyens s’étaient rendus dans la ville d’Hammamet en Tunisie, pour manifester leur volonté d’aboutir à un processus de réconciliation avec la mise en place d’un comité notamment. Ils appelaient à être intégrés dans tout processus de réconciliation globale. Où en est cette initiative compte tenu de la volonté des municipalités, seuls points d’appui que nous avons ?

**M. Ladislas Poniatowski.** – Lorsque le Colonel Mouammar Kadhafi tenait la Libye, il n’existait pas de trafics de migrants. Le programme de la Ligue du nord et du nouveau ministre italien de l’intérieur, M. Matteo Salvini, a pour objectif de renvoyer les migrants dans leur pays d’origine. Comment envisagez-vous les contacts avec l’Italie, notamment pour atténuer le trafic d’êtres humains et réduire les flux à destination de l’Europe ?

**Frédéric Desagneaux.** – Je vais revenir sur les différents points évoqués en regroupant mes réponses.

Sur les élections, personne ne nie que les organiser soit un vrai défi surtout dans la situation où se trouve la Libye. Je voudrais cependant rappeler que l’objectif de la tenue d’élections est au cœur de la démarche des Nations unies et de son Représentant spécial Ghassan Salamé dont le plan d’action a été endossé par le Conseil de sécurité en septembre dernier. C’est donc notre feuille de route collective. Ensuite, c’est l’aspiration du peuple libyen qu’il a manifestée en s’inscrivant largement sur les listes électorales, ce qui marque un saut quantitatif considérable par rapport aux années antérieures. Il l’a manifestée à travers les

différentes réunions organisées dans le cadre du processus de conférence nationale par le Représentant spécial, processus auquel les maires ont été associés car les municipalités par leur cohérence et parce qu'elles sont en adéquation avec les souhaits de leur population, sont un point d'appui important dans le processus de réconciliation nationale. Les élections sont donc considérées par les Nations unies et par les Libyens comme nécessaire pour sortir d'un statu quo que chacun s'accorde à considérer comme insupportable.

Alors on peut discuter du séquençage, pourquoi organiser des élections présidentielles et législatives en même temps et non l'une après l'autre ? D'abord organiser les élections le même jour, c'est permettre d'en assurer plus facilement la sécurité. Ensuite, c'est le meilleur moyen de s'assurer d'une bonne participation. C'est aussi garantir de ne pas avoir à courir le risque que l'instance élue en premier fasse tout pour empêcher celle de l'instance dont l'élection interviendrait postérieurement. Enfin, les instances actuelles sont dysfonctionnelles et se refusent leur légitimité. Le seul moyen d'en sortir est l'élection de nouvelles instances législatives et exécutive qui seront toutes deux légitimes puisqu'elles procéderont du vote du peuple libyen.

Le calendrier est effectivement exigeant, mais se fixer un calendrier c'est se donner les moyens de parvenir à l'objectif. La date du 16 septembre pour les arrangements constitutionnels est une première étape. Sans entrer dans le détail de la situation juridique, les projets de textes concurrents sont légions. C'est précisément le sens de la mission confiée à Ghassan Salamé à travers ses contacts, et nous soutiendrons nous-mêmes ces efforts, de trouver une base constitutionnelle acceptable et recueillant l'adhésion du peuple libyen. Ensuite, il faudra trouver une solution pour les lois électorales, il y a là aussi déjà trois projets concurrents, qu'il faudra parvenir à unifier. Sur ce point, il y a un autre acteur important, c'est la Haute Commission électorale qui a été la cible d'un attentat le 2 mai dernier. Le président de cette instance avec lequel notre ambassade est en contact régulier nous a dit clairement qu'il adhérerait à l'objectif du 10 décembre, qu'il le pensait tenable pourvu que les acteurs coopèrent. Il a procédé au processus d'inscription sur les listes électorales de façon très transparente. Il s'agit d'une instance indépendante et efficace, ce n'est pas un hasard qu'elle ait été la cible des terroristes. Une des options pour rapprocher le point de vue des deux chambres qui vont être à la manœuvre pour adopter la base constitutionnelle et les lois électorales, c'est l'organisation d'une navette par le truchement de la Haute Commission électorale de manière à établir un dialogue qui n'existe pas aujourd'hui entre les deux chambres.

Sur les questions sécuritaires et les milices qui prolifèrent et ne sont pas naturellement prêtes à perdre le contrôle de leurs positions de pouvoirs, de forces armées et de captations de ressources, il se trouve que Ghassan Salamé et ses équipes travaillent depuis longtemps sur ce sujet, sont en contact avec un certain nombre de ces groupes et ce qu'il nous dit, à propos des chefs de ces milices et leurs miliciens, c'est qu'une grande partie d'entre eux aspirent à intégrer de nouvelles structures de forces de sécurité légitimes, officielles, soit à retourner à la vie civile. C'est à cela qu'il faut travailler. Il existe par ailleurs, s'agissant de la réunification des forces de sécurité, un processus qui est conduit par l'Égypte. Il y a déjà eu six sessions entre des représentants des deux armées, l'une dépendant du gouvernement de Tripoli, l'autre du Maréchal Haftar à l'est. Leurs chefs d'état-major ont participé au mois d'avril à la dernière réunion au Caire. Nous soutenons ce processus. Il y a également un travail de planification sur la démobilisation et la réintégration des miliciens.

Sur les questions financières et le rôle du panel des experts du Conseil de sécurité des Nations unies, au titre des résolutions du Conseil de sécurité, le Comité des sanctions a

appointé un panel d'experts qui procède à des enquêtes et produit deux rapports chaque année, un rapport intermédiaire présenté au mois de janvier et un rapport définitif que nous attendons pour la fin juin. Ces rapports pointent un certain nombre de dysfonctionnements, d'irrégularités et de violations des dispositions des résolutions de sanctions du Conseil de sécurité, font des recommandations et demandent la coopération des Etats membres. Au sujet des sanctions financières dont nous savons bien qu'elles pourraient avoir un impact fort pour mettre à mal toutes les opérations de malversation, corruption et prédation, il y a plusieurs pistes qui sont étudiées à un stade préliminaire concernant l'identification des flux de capitaux libyens et la possibilité de désigner les individus ou entités qui se livrent à ces pratiques financières illégales et en interne. Nous commençons à y travailler au sein de nos administrations. C'est un dossier sur lequel Ghassan Salamé est très allant, mais également les États-Unis. Pour ce qui concerne la Banque centrale, il est indiqué dans la déclaration de Paris qu'il faut réunifier les entités, car il en existe deux, une à l'Ouest et une à l'Est. La question du remplacement du gouverneur dont le mandat a expiré en 2015 se pose et nous avons demandé aux présidents des deux chambres de s'accorder pour nommer un remplaçant au titulaire actuel. C'est évidemment très important compte tenu du rôle que joue la Banque centrale dans l'administration financière et budgétaire de la Libye.

Sur la question des migrations, les sanctions ne sont pas des arrestations mais la citation de six personnes afin de prendre des mesures de gel de leurs avoirs et des interdictions de voyager. La coercition exercée est le fait des autorités libyennes, notamment par les garde-côtes dont nous contribuons à la formation avec l'Union européenne à travers l'opération EUNAVFOR Sophia dont le mandat va être renouvelé dans les prochains jours. Pour mémoire, cette opération déploie 7 bâtiments navals, 4 avions de patrouille maritime et un drone ; la France fournit actuellement un navire et un avion. Au-delà de ce travail en mer, il y a un travail à conduire à terre, notamment sur les frontières. L'Union européenne a mis en place la mission EUBAM qui est chargée de travailler sur la formation à la sécurisation des frontières et dans le domaine de la justice pénale et de l'Etat de droit. Évidemment, la situation ne lui a pas permis de se déployer sur le terrain, mais elle exerce ses missions de formation à Tunis, ce à quoi s'ajoute l'action menée par les Nations unies. On notera des développements positifs comme les réunions de coordination sur la sécurité des frontières qui ont regroupé les ministres de l'intérieur et des affaires étrangères et les chefs des services de renseignement du Niger, du Tchad, du Soudan et de la Libye. L'Union européenne contribue en soutien à des ONG, au HCR et à l'OIM à des projets dans le domaine de la protection des migrants, des déplacés et des réfugiés et à des programmes de développement local, notamment à travers un fonds fiduciaire d'urgence auquel 173 millions d'euros ont été consacrés. La France participe de cet effort. Elle participe également avec l'Union européenne au financement de la préparation des élections. L'Union européenne a consacré 5 millions d'euros à un programme d'assistance électorale piloté par le PNUD auquel nous avons contribué comme d'ailleurs les États-Unis. Par ailleurs, après l'attentat contre la Haute Commission électorale, la question de la réimplantation et de la sécurisation de son siège se pose et nous étudions les moyens de venir en soutien à cette Commission. Enfin, pour garantir la sincérité du scrutin, des observateurs européens pourraient être déployés si les conditions de sécurité le permettent. C'est une décision qui appartiendra à l'Union européenne.

L'Italie a un intérêt historique et légitime pour la Libye. Elle dispose d'une ambassade présente à Tripoli. Elle avait conçu une certaine amertume au moment où la France avait pris l'initiative de la réunion de La Celle Saint-Cloud en juillet 2017. S'agissant de la réunion du 29 mai, la presse italienne a certes émis des critiques. Le choix de la date n'a pas été conditionné par le déroulement de la crise gouvernementale italienne, mais à la suite d'une large concertation entre toutes les parties prenantes. L'Italie était représentée par une

délégation du ministère des affaires étrangères et son ambassadrice à Paris. J'irai à Rome très rapidement et ne doute pas que tous les contacts bilatéraux permettront d'évoquer le sujet. Nous aurons la semaine prochaine une conférence téléphonique au niveau des cellules diplomatiques française, américaine, britannique et italienne pour échanger sur la mise en œuvre des dispositions issues de la déclaration de Paris. L'Italie a été associée en amont et continuera naturellement à l'être pour faire aboutir les objectifs qui ont été décidés à Paris.

La nouvelle donne gouvernementale italienne impacte nécessairement la question des migrations et celle de l'accueil des réfugiés en Europe et de leur traitement par les différents pays. Je ne suis pas en charge de la question des migrations, il existe un ambassadeur thématique qui traite ces questions dans ses différentes dimensions, mais nous échangeons régulièrement et nous constatons que les questions migratoires font partie des éléments structurants de la crise libyenne. Bien entendu, la politique italienne aura un impact sur le dossier européen, mais peut-être aussi sur l'aspect libyen. Je note que dans son discours d'investiture devant le Sénat, le Premier ministre Conte n'a pas abordé la question de la situation politique en Libye.

**M. Christian Cambon, président.** – Je vous remercie pour cet échange. Nous aurons le 27 juin le compte rendu de nos collègues qui ont accepté de se pencher sur la situation de ce pays et nous aurons ensuite un suivi car tout le monde comprend bien les enjeux pour la sécurité des pays voisins et pour la France. Un effondrement de la Libye entraînerait sans doute une déstabilisation de la Tunisie et par voie de succession bien des difficultés dans toute la zone. Nous vous présentons nos vœux de succès pour cette mission.



**COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES****mercredi 13 juin 2018****- Présidence de M. Alain Milon, président -***La réunion est ouverte à 9 heures.***Projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel - table ronde  
des organisations représentatives des employeurs**

**M. Alain Milon, président.** – Chers collègues, nous poursuivons nos travaux sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel dont l'Assemblée nationale a commencé l'examen en séance publique ce lundi et que nous examinerons, pour notre part, en commission le mercredi 27 juin et en séance publique la semaine du 9 juillet prochain. Nous accueillons ce matin les organisations représentatives des employeurs : d'une part, pour la CPME, M. Jean-Michel Pottier, vice-président chargé des affaires sociales et de la formation, est accompagné de MM. Florian Faure, directeur des affaires sociales et François Falise, conseiller ; d'autre part, pour le Medef, Michel Guilbaud, directeur général, Mme Elisabeth Tomé-Gertheinrichs, directrice générale adjointe chargée des politiques sociales et M. Armand Suicmez, chargé de mission à la direction des affaires publiques ; et enfin, pour l'U2P, M. Pierre Burban, secrétaire général. Je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation et je vais donner la parole à chaque organisation pour 10 minutes d'exposé introductif. Je donnerai ensuite brièvement la parole à nos rapporteurs qui vous ont déjà reçu dans le cadre de leurs auditions, puis aux collègues qui souhaitent vous interroger.

**M. Jean-Michel Pottier, vice-président chargé des affaires sociales et de la formation de la CPME.** – Cette réforme contient à la fois des points positifs et suscite certaines réserves.

S'agissant des éléments positifs, cette réforme répond aux préoccupations de la CPME en remettant le chef d'entreprise au cœur du dispositif de l'apprentissage, dont il avait été jusque-là tenu à l'écart du fait de la forte présence de l'administration. Or, les effectifs de l'entrée en apprentissage ont stagné pendant 5 ans. Le renforcement des objectifs assignés aux observatoires des métiers et des qualifications va de pair avec leur mise en cohérence avec ceux des observatoires territoriaux. Les branches professionnelles sont désormais chargées d'élaborer des référentiels de formation et pourront émettre un veto aux propositions de l'Éducation nationale. C'est là une véritable révolution ! Le dispositif de paiement au contrat, déjà en vigueur pour les contrats de professionnalisation, va également dans le bon sens. Ce système fonctionne très bien et nous nous félicitons de sa généralisation à l'apprentissage. En outre, libérer les CFA des contraintes administratives et du contingentement, dans lequel se trouvait jusqu'à présent l'apprentissage, permettra d'éviter le financement de sections à moitié vides. Cette démarche facilitera la conclusion des contrats de professionnalisation, dans le cadre de la formation continue, et des contrats d'apprentissage en matière de formation initiale.

Néanmoins, de nombreuses inconnues demeurent. Ce projet de loi renvoie à des décrets, qui couvrent des champs de grande ampleur, sur lesquels nous ne disposons d'aucune information. Les chefs d'entreprise n'ont aucune visibilité sur la transition entre ces deux systèmes, alors qu'ils doivent s'engager sur des contrats de trois ans. Les acteurs de

l'apprentissage doivent être rassurés sur ce point. Cette transition doit être la plus rationnelle possible. Nous souhaiterions également que la loi reprenne la disposition de l'accord national interprofessionnel (Ani) du 22 février 2018 selon laquelle tout contrat d'apprentissage doit être financé. Les branches professionnelles et les CFA doivent partir des coûts de référence pour négocier leurs contrats sous l'égide de France compétences, dont les missions et la gouvernance viennent d'être quelque peu clarifiées grâce à des amendements gouvernementaux adoptés hier.

Si les aides financières aux TPE et PME devraient être concentrées sur les entreprises de moins de 250 salariés, leur limitation au niveau Bac nous paraît une erreur ; le niveau Bac + 2 ou Bac + 3 nous paraissant plus pertinents pour répondre aux besoins des entreprises.

Sur la formation professionnelle, nous regrettons que le projet de loi se soit éloigné de l'Ani du 22 février dernier. Certes, le travail des parlementaires permet de revenir au principe de réalité dont les annonces subreptices de la ministre du travail relatives au *Big Bang* en la matière s'étaient quelque peu éloignées. Le compte personnel de formation (CPF) pose problème : un accès quasi-universel, par voie de *smartphone*, à la commande d'une action de formation est certes une idée généreuse, mais peu en phase avec la vie des entreprises. Les salariés les moins qualifiés ne vont pas bénéficier de ce système, alors qu'ils en ont pourtant le plus besoin, faute de pouvoir se servir de cette fonctionnalité. Ce n'est donc pas une bonne solution. La CPME est, à l'inverse, extrêmement attachée à la co-construction de la formation entre l'employeur et le salarié. En 2013, nous avons déjà défendu le principe de convergence et la co-construction est actuellement soit empêchée, soit découragée, que ce soit avec l'entreprise ou la branche professionnelle. Si l'entreprise accorde un soutien à l'action de formation éligible au CPF et financée par le salarié, son financement transitera par la Caisse des dépôts et consignations, ce qui s'avère dissuasif. Le texte doit évoluer pour favoriser cette co-construction qui reste indispensable à l'élévation des compétences des salariés.

**M. Michel Guilbaud, directeur général du Medef.** – Cette loi représente, à nos yeux, un cap historique pour l'apprentissage. La méthode du dialogue social a changé depuis l'élection d'Emmanuel Macron, qui a mis au centre de son projet présidentiel l'enjeu des compétences. À ce titre, les organisations professionnelles de branche ont été placées au cœur du dispositif de l'apprentissage. Après les premières réformes conduites par ordonnances, le fait que le Gouvernement négocie avec les partenaires sociaux sur l'apprentissage, qui ne relevait pas de leurs compétences, est une première et traduit la volonté du Gouvernement de les écouter. Certes, certains décalages peuvent se faire jour entre l'accord du 22 février dernier et le contenu du projet de loi, mais ceux-ci apparaissent secondaires et peuvent encore être corrigés.

Sur le fond, nous rejoignons la CPME. D'une part, le CPF libellé en euros, destiné à remplacer le CPF en heures, nous paraît susceptible de générer des comportements de thésaurisation au détriment des projets de formation. D'autre part, la co-construction, qui permet d'aller plus loin dans l'autonomie individuelle et de mieux répondre aux besoins aux entreprises, n'apparaît pas dans le corps du texte actuellement débattu à l'Assemblée nationale. Nous ne savons, pas, du reste, ce qui ressortira de ce débat.

Par ailleurs, alors que le Medef promouvait la fusion d'instances comme le Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Crefop), le Comité interprofessionnel pour l'emploi et la formation (Coproanef) et le Fonds paritaire de

sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), l'État a choisi de confier la gouvernance globale du système à un nouvel établissement public, France Compétences, qui devra également assumer des missions de régulation financière. Nous souhaitons que la gouvernance de ce nouvel organisme accorde une place importante aux partenaires sociaux et aux régions et que ses missions ne se limitent pas aux montages financiers pour intégrer celles d'évaluer les performances de l'ensemble du système. Des amendements, en cours de discussion à l'Assemblée nationale, devraient préciser les compétences de ce nouvel établissement public dont il faudra veiller à maintenir l'efficacité.

La coopération future avec les régions est essentielle. Dans l'Ani, nous préconisons la création d'un pacte d'objectifs partagés avec les régions mais non prescriptif. Si nous sommes très attachés à la liberté d'établissement, il est essentiel d'échanger avec les régions sur le financement. La loi n'aborde pas ce point, malgré l'annonce par le Gouvernement, lors de la présentation de son projet de loi, de l'importance de la coopération avec les régions.

Il va également nous falloir préciser, avec les branches professionnelles, les champs et des métiers pris en compte lors du remplacement des organismes paritaires collecteurs agréés (Opcv) par les opérateurs de compétences (Opcvm). Le Gouvernement a d'ailleurs décidé d'accélérer le calendrier de cette mutation.

Enfin, nous soutenons les fondamentaux de la réforme de l'apprentissage, s'agissant notamment des procédures de conclusion et de rupture des contrats de travail, de la liberté d'installation des CFA, du financement des CFA au contrat et de la coopération avec les régions en matière d'orientation. Le Medef souhaite pouvoir dialoguer avec les régions pour identifier les cibles des investissements à plus ou moins longue échéance.

En revanche, ce projet de loi comprend d'autres dispositions sur l'assurance chômage, l'emploi des personnes en situation de handicap, ou encore l'égalité professionnelle. Le système paritaire de l'assurance chômage est modifié très substantiellement et la création de droits nouveaux s'opère sans que soit précisé son financement ; les cotisations salariales étant remplacées, à terme, par une part de la Contribution sociale généralisée (CSG) votée dans le cadre des lois financières. Dans cette nouvelle configuration, qui repose sur un cadrage financier fixé par l'État, quelles seront les marges de négociation des partenaires sociaux ? Que deviendra ce paritarisme de gestion revisité ? En outre, nous sommes opposés à l'idée d'un *bonus malus* qui sanctionnerait les entreprises recourant à des contrats de très courte durée ; le débat nous semble très mal formulé tant il repose sur l'hypothèse implicite d'un comportement fautif des employeurs qui doivent pourtant faire face aux aléas économiques et, parfois, répondre favorablement aux vœux de leurs employés. Les branches commencent à négocier sur ce sujet et cette décision renvoie à la question du modèle économique reconnu comme pertinent pour caractériser le marché du travail, notamment dans les services. Le projet de loi n'aborde pas, en tant que tel, les personnes en situation de handicap ou l'égalité professionnelle, des concertations sur ces deux thématiques étant conduites concomitamment à son examen parlementaire.

**M. Pierre Burbat, secrétaire général de l'U2P.** – Nous partageons globalement ce qui vient d'être dit. La formation professionnelle continue et initiale représente un sujet d'autant plus important en période de reprise où les entreprises connaissent des difficultés de recrutement, malgré un chômage de masse important. L'apprentissage demeure, pour un grand nombre de métiers représentés par l'U2P dans l'artisanat, le commerce de proximité ou les professions libérales, la voie d'excellence vers l'insertion professionnelle. La relance de

l'apprentissage est un serpent de mer depuis 1987, date à laquelle celui-ci est devenu une réelle filière de formation. Cette réforme devrait répondre aux besoins de qualification et des effectifs dans les entreprises, en contribuant, enfin, au décollage de l'apprentissage. Parmi les points positifs, la certification des organismes et l'amélioration de la qualité de la formation nous semblent aller dans le bon sens ; un amendement adopté par l'Assemblée nationale vise à une égalité de traitement entre les différentes structures proposant des formations en apprentissage. L'U2P soutient également la simplification des dispositions des contrats d'apprentissage. Le maintien de la rémunération en fonction de l'âge peut devenir une difficulté pour certaines branches qui éprouvent des difficultés à accueillir les apprentis les plus âgés, alors que le projet de loi entend ouvrir l'apprentissage aux personnes jusqu'à 30 ans. Les mesures relatives à la rupture du contrat d'apprentissage nous semblent positives, tout comme le développement de l'orientation et le nouveau rôle des branches professionnelles dans la délivrance des diplômes et des titres professionnels. Les régions ont toute leur place dans l'orientation, l'apprentissage et la formation professionnelle continue. En pratique, le développement de l'apprentissage impliquera la synergie de l'État, des régions, des branches et des entreprises. Les régions garderont leur compétence en matière d'investissement ainsi que pour la création de sections d'apprentissage ou de CFA. La question des montants financiers est effectivement importante.

Sur la formation professionnelle continue, la transformation des Opca en Opcom reste un enjeu majeur. Cependant, la question de la formation se pose en termes différents selon la taille de l'entreprise. Ainsi, les TPE, qui ne disposent pas de service de ressources humaines, devront être spécifiquement accompagnées par l'Opcom.

Si le droit individuel à la formation est essentiel, l'appétence des salariés pour ce dispositif reste diverse : plus ils sont formés et plus ils souhaitent suivre de nouvelles formations, et inversement. L'idée que tout citoyen français puisse commander une formation depuis son *smartphone* est un doux rêve ! L'orientation prise par la gestion du CPF nous semble contraire à ses ambitions. Par ailleurs, le CPF du travailleur indépendant pose problème et l'U2P préconise qu'il bénéficie d'un financement symétrique par rapport à celui des entreprises.

Nous sommes sceptiques quant au passage du CPF en heures à celui en euros. Cette démarche s'avère très inégalitaire car le décompte de la formation en heures permet de niveler les différences de coûts entre les secteurs d'activités. La limitation de l'aide à l'embauche d'apprentis à des jeunes de niveau Bac posera problème aux TPE et va à l'encontre des efforts consacrés par les branches professionnelles depuis plusieurs années à l'élévation des niveaux. L'article 40 de la Constitution est souvent allégué pour refuser les amendements tendant à élargir les aides pour les diplômés de niveau Bac + 2, au motif que leurs dispositions sont susceptibles d'entraîner un renchérissement de l'apprentissage : je le regrette.

L'U2P, qui représente les chefs d'entreprises relevant de l'ancien régime social des indépendants, n'était pas demandeuse de la création d'une allocation spécifique pour les indépendants privés d'activité, annoncée lors de la dernière campagne présidentielle. Cependant, l'équilibre proposé nous satisfait en l'état : nous ne souhaitons pas sa modification. Concernant le *bonus malus*, nous souhaitons que les négociations soient confiées aux branches, mais cette démarche ne saurait avoir de sens pour les TPE !

Enfin, parallèlement au projet de loi, une disposition, qui concerne les plateformes et leur relation avec les travailleurs indépendants, pourrait faire l'objet d'un prochain

amendement qui créerait une nouvelle catégorie juridique, en plus de celles des travailleurs salariés et des indépendants. Prenons garde aux conséquences d'une telle décision qui vise à sécuriser les plateformes en évitant toute requalification en salariat. Notre droit est déjà trop sédimenté et compliqué ! En Californie, le juge n'a pas hésité à procéder à une requalification des contrats de prestation en contrat de travail en faveur des chauffeurs employés par la société Uber. La création, via un amendement gouvernemental, de cette troisième catégorie induirait de réelles conséquences sur notre modèle social.

**M. Michel Forissier, rapporteur.** – Le Sénat a un rôle à jouer dans ce CPF, dont l'utilisation doit être précisée. Croiser le plan de formation de l'entreprise et l'utilisation du CPF permettrait d'abonder les fonds de l'entreprise et ceux du salarié, et ainsi d'aboutir à une forme de co-construction. Par ailleurs, les montants qui seront attribués aux régions pour soutenir les CFA -soit 250 millions d'euros pour le fonctionnement et 180 millions d'euros pour l'investissement- seront-ils à même de garantir un équilibre territorial satisfaisant ? Ne pensez-vous pas que les régions devraient conserver certaines prérogatives pour co-piloter la politique d'apprentissage avec les branches professionnelles, compte tenu de leur connaissance des bassins d'emploi et de leurs compétences en matière d'aménagement du territoire ?

**Mme Frédérique Puissat, rapporteur.** – Ma question concernera la gouvernance de l'assurance chômage. Seriez-vous favorable à ce que le Parlement, sans alourdir le processus de décision, puisse s'exprimer, tous les trois ans, sur le projet de document de cadrage que le Premier ministre remettra aux partenaires sociaux avant l'ouverture de la négociation de la convention d'assurance chômage ?

**Mme Catherine Fournier, rapporteur.** – Le délai laissé aux partenaires sociaux pour délimiter le périmètre de compétence des Opcom, qui devront se regrouper selon une logique de filière, court jusqu'à octobre prochain. Si cette échéance n'était pas honorée, l'État prendrait la main. En conséquence, ce délai vous paraît-il trop bref ?

**M. Philippe Mouiller, rapporteur.** – Quel est votre regard sur l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés (OETH) et la contribution annuelle y afférente ? Les modalités proposées seront-elles plutôt favorables à l'emploi direct des travailleurs handicapés ou à la sous-traitance ?

**Mme Florence Lassarade.** – En pratique, dans les lycées professionnels qui vont créer des CFA, comment les élèves et les familles vont-ils s'y retrouver, alors que le nombre de conseillers d'éducation est voué à diminuer ?

**M. Yves Daudigny.** – Comment distinguer dans l'utilisation du CPF entre la satisfaction de besoins immédiats de l'entreprise, lesquels pourraient entrer dans son plan de formation, et la recherche de nouvelles compétences pour le salarié ? Le CPF ne risque-t-il pas de déroger à son principe initial ? En outre, la contribution unique ne risque-t-elle pas d'exister ? Enfin, la suppression des différents organismes lors de la création des Opcom n'induit-elle pas une perte du travail accompli par les partenaires sociaux au bénéfice d'une reprise en main par l'État ?

**M. Olivier Henno.** – Je partage votre opinion sur l'empilement du droit, puisque l'évaluation de la réforme de 2014 ne me semble guère avoir été conduite. En outre, ne pensez-vous pas que la formation continue a vocation à se substituer aux faiblesses de la formation initiale ?

**Mme Nadine Grelet-Certenais.** – L'apprentissage, devenu un objectif à part entière de la politique de l'emploi, semble désormais privilégier l'insertion professionnelle au détriment d'objectifs éducatifs de plus grande ampleur. Je prendrai pour preuve l'allongement de la durée du travail sur laquelle le projet de loi est relativement flou, en créant deux catégories d'apprentis. En pratique, le temps de travail des mineurs est aligné sur celui des salariés majeurs. Que pensez-vous d'une telle disposition ? En outre, certaines formations professionnelles, dispensées dans de petits CFA, pourraient disparaître, aggravant le problème de la mobilité et l'accès à la formation dans les zones plus rurales.

**Mme Corinne Féret.** – Le relèvement de la limite d'âge à 30 ans pour l'apprentissage sera-t-il bénéfique à ses effectifs ? Faut-il revenir sur la durée minimale des contrats initialement fixée à un an, en autorisant la conclusion de contrats plus courts durant toute l'année ? Enfin, l'alignement du temps de travail entre les majeurs et les mineurs simplifiera-t-il le fonctionnement des entreprises, au risque d'accroître les difficultés d'intégration de ces derniers ? La création de classes de préparation à l'accès aux métiers dès la classe de troisième, qui serait une phase intermédiaire entre la scolarisation et l'insertion par l'apprentissage en entreprises, vous paraît-elle une initiative bénéfique ?

**M. Jean-Noël Cardoux.** – Le compte personnel de formation serait abondé à hauteur de 500 euros par an et plafonné au bout de 10 ans à 5 000 euros. C'est un gadget de communication ! Pensez-vous vraiment qu'il soit possible, avec une telle somme, de suivre individuellement une formation de qualité ?

**M. Jean-Michel Pottier.** – On réforme tellement vite sans prendre le temps d'évaluer les dispositifs existants, comme le démontre le peu d'évaluation de la loi de 2014 ! Nous n'avons pas signé l'accord de 2013, en raison de l'absence de co-construction de la formation entre l'employeur et le salarié. Il faut favoriser ce principe, sans pour autant le mettre en rapport avec le plan de formation de l'entreprise. La volonté politique de redéfinir les opérateurs de compétence privilégie une approche individualiste du CPF. Or, il est fondamental que les TPE, qui n'ont pas de service de ressources humaines, puissent s'appuyer sur un opérateur compétent, pour trouver des financements auprès de leur branche, de la région, ou encore des fonds européens. Le délai laissé aux branches professionnelles pour désigner leurs nouveaux opérateurs de référence est fixé au 31 octobre prochain. Cette date nous paraît irréaliste ; on ne peut commencer la définition des compétences dans un paysage social où les opérateurs sont appelés à changer ! La CPME préconise le report du délai, pour les branches, au 31 décembre et pour les opérateurs de compétence et leur accord constitutif au 31 mars 2019, quitte à prévoir une application rétroactive. Allons très vite, mais de manière plus sécurisée, à moins que l'État ne décide de reprendre immédiatement la main sur cette question. J'espère que les débats à l'Assemblée nationale absorberont cette question de manière sereine.

La question des filières a été évacuée par un amendement gouvernemental. La logique de secteurs et de métiers nous semble désormais idoine et nous allons promouvoir cette idée auprès des deux experts qui viennent d'être nommés par le Gouvernement pour assister les branches dans la recomposition du paysage des opérateurs de compétence.

La contribution unique, c'est une farce car elle existe déjà, comme l'illustre le versement, par les entreprises, de leur contribution formation et leur taxe d'apprentissage au même opérateur : un Opca est aussi un organisme collecteur de taxe d'apprentissage (Octa) ! Politiquement, le maintien de l'exonération pour certains employeurs ne change guère les choses. En revanche, l'Urssaf sera certes chargée de collecter ces contributions, mais elle ne

sera pas capable de transmettre les données techniques nécessaires au fonctionnement de France compétences. Le directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) le reconnaît lui-même. Les opérateurs de compétence vont ainsi devoir agir à l'aveugle, à l'instar des fonds d'assurance formation auprès des travailleurs indépendants qui doivent aujourd'hui justifier, *a posteriori*, leurs cotisations. En réponse, nous souhaitons que le texte mentionne des objectifs de renseignements par les Urssaf, faute de quoi, il faudrait laisser la collecte aux opérateurs de compétence.

La limite financière à 500 euros des CPF s'inscrit dans une logique de marché. S'acheter son action de formation risque de devenir une démarche à bas coût. Les partenaires sociaux s'étaient pourtant exprimés, dès le départ, pour le maintien du compte en heures.

L'apprentissage de 25 à 30 ans est destiné aux jeunes qui ont souvent débuté des études universitaires, voire qui en sont diplômés mais ont ensuite besoin d'une autre formation diplômante pour accéder à un métier. Nous soutenons donc cette mesure.

Il est difficile d'évaluer l'impact des mesures proposées sur l'emploi direct des travailleurs handicapés. En revanche, elles vont mettre fin à une zone d'ombre, puisque de nombreux travailleurs handicapés se trouvent dans des entreprises qui ne sont pas assujetties à la taxe ! Encore faut-il que l'entreprise trouve des compétences chez les travailleurs handicapés qui permettent de les intégrer. Il faut être attentif à ce que ces mesures couperet n'occulent pas les réalités des territoires. Pourvoir les emplois ne relève nullement d'un processus automatique. Enfin, sur la gouvernance de l'assurance chômage, piloter sans connaître le montant des recettes et en vertu d'un simple document de cadrage s'avère périlleux !

**M. Michel Guilbaud.** – Sur le CPF, nous croyons au possible croisement entre les attentes de l'individu et celles de l'entreprise. Le CPF, dont nous sommes à l'origine, représente une fraction de la formation professionnelle, mais ne permet pas à lui seul d'effectuer une reconversion totale. C'est la raison pour laquelle nous avons proposé d'y inclure le congé individuel de formation (CIF). Nous préconisons de mettre fin à la segmentation actuelle des dispositifs qui ne coïncident que fortuitement aux besoins des entreprises. Désormais, cette réforme, qui fera remonter les besoins des entreprises des branches *via* les observatoires de branche et les Opcom, permettra de proposer au salarié de véritables options, sans pour autant rompre ses liens avec son entreprise. C'est la raison pour laquelle le Medef a souhaité que soit inscrite dans la loi une disposition selon laquelle, lorsqu'un accord est signé avec les syndicats, le CPF est mis au service du plan de développement des compétences qui est sous-jacent. L'accord individuel sur le CPF s'impose, bien qu'il ne représente que 0,2 % de la masse salariale, alors que l'effort global de formation peut atteindre, dans certaines entreprises, jusqu'à 3 ou 4 %.

Le Medef croit au dialogue avec les régions, et nous regrettons que le Gouvernement ne l'ait pas prévu plus explicitement. A l'inverse, l'existence d'un veto administratif nous paraît contraire au principe de liberté qui doit présider à l'établissement de CFA. Le gouvernement avait proposé, en réponse à l'abandon de la carte de formations, que soit accordé aux régions un droit de veto. Nous y sommes opposés : tous les CFA actuels ont vocation à être financés, ce qui motive l'existence d'un mécanisme de péréquation, mais les acteurs devront être plus efficaces.

Le financement par les régions des CFA doit être bien dosé et fait, pour l'heure, l'objet d'une étude conjointe entre Régions de France et la délégation générale à l'emploi et à

la formation professionnelle (DGEFP). La contribution alternance passera ainsi par les Opcom et les régions doivent pouvoir participer financièrement, de manière supplétive, au financement de ces CFA.

Lors de la négociation de la convention d'assurance chômage, les partenaires sociaux étaient déjà conscients de l'objectif d'équilibre des finances publiques. Pour autant, nous ne sommes guère favorables à l'élaboration d'un document d'orientation contenant des données relatives à nos cotisations employeurs et renvoyant à un projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Le Parlement peut donner son avis, même si nous sommes dubitatifs quant à la question du cadrage. Cette démarche recoupe celle de la place des finances sociales dans les finances publiques.

Le délai assigné aux Opcom nous paraît également très court. La restructuration du paysage conventionnel devrait aboutir à un nombre de branches compris entre 50 et 100. Les filières résulteront-elles de la convergence des enjeux relatifs aux emplois ou aux métiers, voire d'enjeux économiques ? Encore faut-il que nous disposions d'un peu de temps pour débattre de ces questions sur le terrain, d'autant que l'amendement qui a conduit au resserrement du calendrier a été déposé sans concertation préalable.

On ne résume pas l'emploi des handicapés à une formule mathématique. L'agenda législatif impliquait de se prononcer d'abord sur l'adaptation de l'OETH, avant de définir les contours de la politique d'accompagnement des handicapés par les entreprises. Or, cette dernière phase de concertation n'a pas encore démarré et sera prolongée. En outre, une forme de suspicion est alimentée par les pouvoirs publics qui considèrent les accords d'entreprise agréés sur le handicap comme autant de contournements de l'OETH ! Le Gouvernement a annoncé quelques arbitrages sur la question le 5 juin dernier. Le Medef souhaite, quant à lui, rappeler l'enjeu d'une amélioration qualitative de l'emploi des personnes en situation de handicap, alors que le dispositif, tel qu'il est proposé, risque de déstabiliser l'emploi des personnes handicapées jusque-là sécurisé dans les établissements et service d'aide par le travail (Esat).

Enfin, sur l'alignement du temps de travail des mineurs sur celui des majeurs, la réalité des entreprises doit être prise en compte. Il faut être pragmatique !

**Mme Élisabeth Tomé-Gertheinrichs, directrice générale adjointe chargée des politiques sociales du Medef.** – L'impact de la loi sur l'existence des CFA résulte de l'application du principe de leur création dans chaque lycée professionnel. Il est d'ailleurs étrange de constater que les inquiétudes sur la répartition des CFA, en termes d'aménagement du territoire, ne portent pas sur la répartition des lycées professionnels. Cette démarche va, en effet, accroître le risque de la disparition de CFA existants. Par ailleurs, le dispositif de financement complémentaire, prévu par la loi, est destiné à soutenir ces petits CFA qui ont vocation à perdurer, pour des motifs d'aménagement du territoire. Ceux-ci pourront encore bénéficier des nouvelles modalités de calcul du financement au contrat, où pourra être pris en compte leur éloignement géographique. On a donc plutôt circonscrit ce risque, à la réserve près que le Gouvernement l'a renforcé en acceptant que chaque lycée professionnel ait son propre CFA.

Le passage de 25 à 30 ans est une question importante. Dans des secteurs comme la grande distribution, cette mesure permet d'ouvrir les possibilités de reconversion pour des personnes plus âgées. La recherche de la durée du contrat est associée à une meilleure évaluation, au préalable, des compétences acquises par la personne entrant en apprentissage,

afin d'éviter d'entrer dans un cycle long qui ne les valoriserait pas. C'est à nos yeux un facteur d'agilité. La modification de l'accueil des apprentis mineurs ne vise nullement leur précarisation mais à remédier au taux d'échec de l'apprentissage. Il faut que la place de ces jeunes dans l'entreprise soit valorisée. Le Medef a demandé à la fois la simplification du contrat d'apprentissage et de ses modalités de rupture. L'articulation entre l'Éducation nationale et le monde de l'entreprise, s'agissant notamment de la certification, demeure perfectible. L'association de l'entreprise aux régions permettrait de fixer des objectifs partagés en matière d'orientation vers l'apprentissage. Une voie de passage s'esquisse donc, dans un environnement plus global où la rupture demeure entre le monde de l'entreprise et l'Éducation nationale.

**M. Pierre Burban.** – Je ne serai pas en contradiction avec ce qui vient d'être dit. D'une part, la transformation des opérateurs en Opcom nous pose un réel problème. L'idée d'avoir des Opcom de filières est totalement incohérente et ne permettait pas de répondre aux besoins des entreprises et des salariés. Ainsi, selon que la boulangerie est artisanale ou industrielle, les emplois et les savoir-faire diffèrent totalement ! Les formations proposées par les Opcom devront être cohérentes et la taille de l'entreprise devra être prise également en compte. La volonté du Gouvernement d'accélérer le mouvement pose manifestement problème aux branches.

La contribution unique fera certainement l'objet d'une future réforme législative. On oublie trop souvent de dresser les bilans de l'application des lois. Cette contribution vise la participation de tous à l'apprentissage quels que soient les secteurs d'activités et la taille des entreprises. Le postulat de départ consistait dans le maintien des charges en l'état. Compte tenu de la précipitation, la compensation de l'imposition de cette contribution unique généralisée s'est avérée impossible. Cette question resurgira dans quelques années !

Enfin, nous nous sommes finalement ralliés au financement au contrat des CFA, qui sont souvent gérés par les organisations professionnelles ou les chambres des métiers et de l'artisanat. L'U2P a donc signé l'accord du 22 février dernier. Pour autant, il nous faudra être vigilants sur ce sujet : ainsi, en Italie, certains métiers, comme le travail du verre qui relève pourtant du patrimoine historique transalpin, n'existent plus. Les monuments historiques italiens sont désormais obligés de se fournir en France... Les régions doivent combler les handicaps géographiques : si une section professionnelle ne peut plus être ouverte en-deçà de vingt-cinq élèves, beaucoup de métiers pourraient disparaître !

**M. Alain Milon, président.** – Il faudrait s'inspirer de la loi de bioéthique et réexaminer systématiquement, tous les sept ans, les dispositifs législatifs en vigueur.

**Mme Victoire Jasmin.** – Tenons compte des intempéries et des risques majeurs dans la réflexion sur la durée des contrats d'apprentissage, que l'on peut rencontrer autant dans l'hexagone qu'en outre-mer !

**M. Alain Milon, président.** – Mesdames, Messieurs, je vous remercie de votre participation.

*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 suspendue à 10 h 35.*

- Présidence de M. Alain Milon, président -

*La réunion est reprise à 10 h 50.*

### **Proposition de loi relative au défibrillateur cardiaque - Examen des amendements de séance**

**M. Alain Milon, président.** – Dans la suite de notre ordre du jour, je vais donner la parole à notre collègue Daniel Chasseing, rapporteur, afin qu’il nous propose un avis sur les amendements de séance sur la proposition de loi relative au défibrillateur cardiaque. Nous avons reçu quatre amendements.

#### **Article additionnel après l’article 3**

**M. Daniel Chasseing, rapporteur.** – L’amendement n° 6 vise à inscrire le déploiement des défibrillateurs automatisés externes (DAE) dans les schémas régionaux de santé. La réforme des projets régionaux de santé mise en œuvre par la loi Santé avait pour objet de simplifier ces derniers. Il ne me paraît donc pas pertinent de complexifier à nouveau cet outil en y ajoutant de nouveaux sujets. Je souligne par ailleurs que cela ne prive en rien les agences régionales de santé (ARS) qui le souhaitent de la possibilité d’élaborer un schéma directeur s’agissant de leur équipement en défibrillateurs, en collaboration avec les collectivités territoriales.

Enfin, je rappelle notre préoccupation d’adopter le texte de manière conforme pour ne pas retarder la mise en œuvre du déploiement des défibrillateurs. L’avis est ainsi défavorable.

**Mme Victoire Jasmin.** – Les plans régionaux de santé sont en cours de finalisation et seront validés sur l’ensemble des territoires fin juin. Il est toujours possible d’ajouter ce thème au sein des conférences régionales de santé. D’autre part, les contrats locaux de santé permettent également à toutes les collectivités qui ont signé un tel contrat de pouvoir flécher des crédits pour ces défibrillateurs, si tel est le souhait d’une des parties, qu’il s’agisse de l’autorité régionale de santé, d’une collectivité locale ou de l’intercommunalité.

**Mme Véronique Guillotin.** – J’ai tenu à cosigner cet amendement, car il me semble que l’échelle la plus pertinente pour assurer le maillage du territoire est l’échelle intercommunale ou départementale. Quant aux contrats locaux de santé, ils ne sont pas présents dans toutes les communes de France, ce qui pourrait générer des inégalités. Enfin, rien n’empêche l’ARS en effet de mettre en place un pilotage visant à assurer une couverture territoriale qui soit la plus efficace possible. Je maintiens cet amendement, au moins pour la commission.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 6.*

#### **Article 3 bis**

**M. Daniel Chasseing, rapporteur.** – L’amendement n° 3 vise à ce que la base de données nationale recensant les lieux d’implantation de défibrillateurs couvre également les structures françaises à l’étranger. Même si je n’ai pas d’opposition sur le principe, je m’interroge sur la pertinence de cet amendement. Je ne suis en effet pas certain que, lorsqu’on se trouve à l’étranger, fût-ce dans une structure française, le réflexe soit de se

référer à une base de données française pour localiser les défibrillateurs installés sur le territoire de cet État.

En outre, nous voulons adopter ce texte de manière conforme. L'avis est ainsi défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 3.*

### Articles additionnels après l'article 3 bis

**M. Daniel Chasseing, rapporteur.** – L'amendement n° 2 rect. bis prévoit la remise d'un rapport relatif à l'évaluation des dispositifs de sensibilisation des élèves aux premiers secours. Conformément à la position constante de la commission des affaires sociales sur les demandes de rapport, c'est un avis défavorable.

**Mme Patricia Schillinger.** – Il s'agit d'un amendement d'appel, pour que le gouvernement fasse le point sur la situation. En effet, si on ne l'interpelle pas, nous n'aurons aucune évaluation.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 2 rect. bis.*

**M. Daniel Chasseing, rapporteur.** – L'amendement n° 5 prévoit la remise d'un rapport relatif à la faisabilité de la mise en œuvre de drones défibrillateurs. Conformément à la position constante de la commission sur les demandes de rapport, l'avis est défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 5.*

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
<b>Article additionnel après l'article 3</b>			
M. JOMIER	6	Inscription d'un programme régional relatif à l'installation et à la maintenance de défibrillateurs automatisés dans les schémas régionaux de santé	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3 bis</b>			
<b>Création d'une base nationale de données relatives aux défibrillateurs automatisés externes (DAE)</b>			
Mme GARRIAUD-MAYLAM	3	Extension de la base nationale de données recensant les lieux d'implantation des défibrillateurs aux structures françaises à l'étranger	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 3 bis</b>			
Mme SCHILLINGER	2 rect. bis	Cet amendement prévoit la remise d'un rapport relatif à l'évaluation des dispositifs de sensibilisation des élèves aux premiers secours	<b>Défavorable</b>
M. CABANEL	5	Remise d'un rapport relatif à la faisabilité de la mise en œuvre de drones défibrillateurs	<b>Défavorable</b>

## **Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale - Accès précoce à l'innovation en matière de produits de santé - Examen du rapport d'information**

**M. Alain Milon, président.** – Nous passons à l'examen du rapport de nos collègues Yves Daudigny, Catherine Deroche et Véronique Guillotin sur l'accès précoce à l'innovation en matière de produits de santé.

Il s'agit d'un travail réalisé dans le cadre du programme de travail annuel de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale, la Mecss, dont je salue le président, Jean-Noël Cardoux.

Je rappelle que la publication des rapports de la Mecss doit être autorisée par la commission dans son ensemble.

Notre commission s'est déjà penchée, il y a deux ans, sur la question du prix du médicament, ce qui nous avait donné l'occasion d'esquisser cette question de l'innovation qui soulève autant d'espoirs pour les patients et les équipes soignantes que de défis pour notre système de santé et, au-delà, pour notre protection sociale.

**Mme Catherine Deroche, co-rapporteuse.** – Dans le cadre de la Mecss, nous avons souhaité approfondir les conditions de l'accès des patients aux thérapies innovantes, sous l'angle des délais. Nous partions du sentiment diffus selon lequel ces délais seraient devenus en France plus longs que dans d'autres pays.

Je remercie le président de la Mecss, Jean-Noël Cardoux, de nous avoir confié cette mission sur un sujet complexe mais à forts enjeux : nos auditions ont confirmé combien il était identifié comme crucial, tant par les laboratoires que les pouvoirs publics, les patients ou encore et surtout les professionnels de santé. Je remercie d'ailleurs ceux d'entre vous qui se sont montrés assidus à nos travaux.

Le contexte est en effet inédit : l'accélération des innovations, notamment en oncologie avec l'arrivée des thérapies ciblées ou de l'immunothérapie, offre des promesses formidables ; parallèlement, le coût de ces traitements, réel ou fantasmé, représente un défi pour la soutenabilité de notre système de santé.

Derrière des discours nuancés, le constat général est que la France dispose de sérieux atouts, par son expertise en matière d'essais cliniques et le dispositif des autorisations temporaires d'utilisation (ATU), tête de proue d'une politique ambitieuse d'accès précoce à l'innovation. Toutefois, un certain nombre de freins existent, que nous avons cherché à identifier et que nos propositions visent à lever.

Nous avons ciblé notre réflexion sur le médicament, en excluant le dispositif médical qui relève de procédures différentes. Toutefois, la dynamique de ce secteur est telle qu'il mériterait à lui seul une prochaine mission !

Notre champ d'étude est déjà vaste. Nous allons l'aborder étape par étape, des essais cliniques à la commercialisation des médicaments après leur autorisation de mise sur le marché (AMM), en passant par le dispositif spécifique des ATU qui constituait le point de départ de notre réflexion. Nous vous avons remis un schéma qui retrace les grandes étapes de cette chaîne.

**M. Yves Daudigny, co-rapporteur.** – J'en commence par les autorisations temporaires d'utilisation (ATU).

Nous avons pu constater, au cours de nos auditions, un attachement aussi unanime qu'enthousiaste de l'ensemble des acteurs à ce dispositif, ce qui est assez rare pour être souligné. Le mécanisme a en effet permis, depuis plus de vingt ans, de mettre la quasi-totalité des médicaments innovants à la disposition des malades atteints de pathologies graves, souvent mortelles, parfois plus d'un an avant la délivrance de l'AMM – ce qui représente bien sûr un gain de chances considérable.

Cette mise à disposition à la fois précoce et universelle est fondée sur un socle de principes toujours d'actualité. Mis en place en 1994 dans l'objectif d'assurer un accès précoce à ce qui constituait alors les nouveaux médicaments anti-VIH, le dispositif des ATU a été conçu comme un mécanisme temporaire et dérogatoire, visant à répondre aux situations d'impasse thérapeutique pour les patients atteints de pathologies graves ou rares et dont l'état de santé ne permet pas d'attendre davantage.

Il existe deux types distincts d'ATU : les ATU nominatives, délivrées pour un patient nommément désigné à la demande de son médecin, et les ATU de cohorte, qui s'adressent à des groupes de patients traités et surveillés en application d'un protocole, et qui sont délivrées à la demande des industriels. Le dispositif a été conçu comme universel : il permet l'accès de tous les patients concernés en tout point du territoire.

Tout médicament faisant l'objet d'une ATU est pris en charge par l'assurance maladie dès l'octroi de cette autorisation, à prix libre – donc fixé par les laboratoires – (appelé « indemnité ») et sans évaluation préalable par la Haute Autorité de santé. Ces modalités de financement dérogatoire contribuent bien évidemment à garantir l'accès rapide des patients français à l'innovation. Elles constituent également pour les industriels, selon les représentants du Leem (organisation professionnelles des entreprises du médicament), « un élément différenciant positif pour l'attractivité de la France ».

En dépit de la permanence de ces principes structurants, le dispositif des ATU a profondément changé de nature depuis sa création. Il ne s'agit plus, ou plus seulement, d'un mécanisme compassionnel, visant à prendre en compte le profil thérapeutique particulier de certains patients, mais d'un dispositif structuré d'accès précoce au marché destiné à de grands volumes de patients. Un peu plus de 27 000 ATU nominatives ont ainsi été délivrées en 2016, portant sur 205 médicaments ; les ATU de cohorte bénéficient quant à elles à plus de 10 000 patients chaque année.

**Mme Véronique Guillotin, co-rapporteuse.** – Cette évolution a été largement provoquée par le retour de l'innovation médicamenteuse. En particulier, deux chocs sur les dépenses ont résulté de l'arrivée dans le dispositif de nouvelles molécules très innovantes : en 2014 et 2015 tout d'abord, avec l'arrivée des nouveaux traitements contre l'hépatite C ; en 2016 ensuite, avec l'entrée de nouveaux traitements d'immunothérapie contre le cancer, dont les anti-PD1. Les dépenses d'ATU sont ainsi très concentrées sur quelques médicaments : en 2015, ces anti-PD1 et les médicaments destinés à traiter l'hépatite C ont représenté 75 % de la dépense totale des médicaments sous ATU.

En conséquence, alors que la dépense liée aux ATU plafonnait à 110 millions d'euros annuels jusqu'en 2013, elle a atteint deux pics successifs à un milliard d'euros en 2014 et 2016.

Ce mouvement devrait connaître une forte intensification au cours des prochaines années, notamment avec l'arrivée prochaine dans le dispositif d'une nouvelle génération d'immunothérapie, les Car-T cells, dont le coût devrait être sans rapport aucun avec celui des médicaments que nous connaissons aujourd'hui.

Cette évolution pose problème à plusieurs titres.

En premier lieu, le fonctionnement du dispositif semble aujourd'hui rencontrer ses limites scientifiques. Je m'explique : les ATU sont délivrées pour un médicament, dans une ou plusieurs indications données, en amont de la première autorisation de mise sur le marché (AMM) pour ce produit. Il en résulte que, passée la délivrance de l'AMM, le périmètre de l'ATU se fige. En d'autres termes, toute extension d'indication devient ainsi impossible.

Or, cette réglementation apparaît inadaptée au mode d'action des médicaments les plus innovants contre le cancer que constituent les immunothérapies. Dans la mesure où ils visent à renforcer le système immunitaire du patient, ils peuvent être efficaces contre plusieurs types de cancers différents. On a ainsi pu observer, lors de l'utilisation des anti-PD1 que j'évoquais plus tôt, le développement rapide d'indications parallèles ou successives.

Dans les conditions actuelles, le mécanisme ne garantit pas aux patients de recevoir le traitement le plus efficace disponible.

A notamment été cité, au cours de nos auditions, le cas du nivolumab, qui, après avoir bénéficié d'une ATU en 2014, est aujourd'hui autorisé et admis au remboursement contre les mélanomes et les cancers du poumon. Il est cependant impossible de le prescrire à des patients atteints, notamment, de cancers de la vessie ou ORL, alors même que les essais cliniques sont positifs et que le produit est déjà sur le marché aux États-Unis dans ces indications. Il nous paraît dès lors indispensable d'autoriser au plus vite les extensions d'indication pour les médicaments bénéficiant ou ayant bénéficié d'une ATU.

**M. Yves Daudigny, co-rapporteur.** – En second lieu, la forte croissance des dépenses a nécessité la mise en place d'un nouveau mécanisme de régulation des montants versés au titre des ATU, qui cristallise aujourd'hui un très fort mécontentement chez les industriels. Il me faut ici être un peu technique. Dans tous les cas où le prix du médicament finalement déterminé après l'AMM est inférieur à l'indemnité fixée par le laboratoire au cours de la période d'ATU, la différence est reversée à l'assurance maladie par le laboratoire sous la forme d'une remise. L'article 97 de la LFSS pour 2017 a prévu que ce montant est désormais calculé par rapport à un prix de référence basé sur une prévision des volumes de vente pour les trois années suivant la sortie du dispositif ATU.

Ce mode de calcul est unanimement dénoncé par les laboratoires comme remettant en cause la lisibilité et la prévisibilité du mécanisme de sortie des ATU. En particulier, le montant de la remise est difficile à absorber par les petites entreprises de biotechnologies, qui constituent aujourd'hui des acteurs importants de l'innovation médicamenteuse.

Du fait de la particulière complexité de ce dispositif, il n'apparaît pas raisonnable de poursuivre son application plus longtemps. L'objectif de maîtrise des dépenses de l'assurance maladie doit être concilié avec la nécessaire attractivité du dispositif d'ATU, afin de continuer à garantir cet accès essentiel à l'innovation médicamenteuse pour les patients français. Certains laboratoires ont laissé entendre qu'ils pourraient envisager de ne plus

solliciter d'ATU ; nous regrettons ce qui s'apparente à une menace qui pèserait *in fine* sur les patients. Toutefois, ce constat n'est pas encore confirmé par les statistiques.

Nous estimons par ailleurs que la maîtrise des dépenses d'ATU constitue une impérieuse nécessité, dans le but de continuer à garantir aux patients français un accès non rationné à l'ensemble des innovations. Il n'apparaît pas soutenable de mettre à la charge de l'assurance maladie, pendant une durée parfois très longue, des indemnités fixées à un niveau élevé par les laboratoires.

Les ATU intervenant aux étapes précoces du développement d'un médicament, alors que la phase de recherche est parfois toujours en cours, il n'est pas possible de disposer à ce stade de données cliniques exhaustives et fiables ; les ATU concernent donc des médicaments présumés très innovants. Or, les évaluations conduites par la Haute Autorité de santé après l'obtention de l'AMM montrent que tous les médicaments sous ATU ne constituent pas nécessairement des ruptures d'innovation ce qui influe sur le prix ensuite fixé. Cette situation n'est satisfaisante ni pour les industriels, qui se voient alors contraints de rembourser des montants importants à l'assurance maladie, ni pour les pouvoirs publics, qui versent des indemnités élevées ne correspondant pas toujours au service thérapeutique rendu aux patients.

Pour répondre à ces deux difficultés, nous estimons qu'il pourrait être envisagé de rendre le dispositif des ATU plus rapide et plus souple, mais révisable à tout moment sur la base de données d'utilisation obligatoirement produites au cours des phases d'ATU et de post-ATU. Une telle solution permettrait de payer l'innovation au plus juste prix, de bénéficier de données de suivi précieuses, et, pour les laboratoires, d'accéder à une valorisation commerciale plus rapide et plus sécurisée de leurs produits.

**Mme Catherine Deroche, co-rapporteuse.** – Les difficultés relatives aux ATU ne se comprennent que dans le cadre plus général des procédures de mise sur le marché « de droit commun » du médicament.

Après l'AMM, délivrée au niveau européen pour les médicaments innovants, s'engage au plan national une procédure essentielle puisqu'elle détermine la prise en charge des médicaments et la fixation de leur prix. Elle comprend deux principales étapes : tout d'abord, l'évaluation par la HAS du service médical rendu (SMR) et du progrès thérapeutique, l'amélioration du service médical rendu (ASMR) ; puis, sur la base des résultats de cette évaluation, la négociation et la fixation du prix devant le Comité économique des produits de santé (CEPS).

Cette procédure est séquencée, alors qu'en Allemagne – modèle qui nous a été fréquemment cité – le médicament est mis à disposition dès l'AMM, sur la base d'un prix librement fixé par les laboratoires (comme pour nos ATU) ; l'évaluation se déroule en parallèle et le prix définitif est fixé au terme de la première année de commercialisation.

La procédure doit se dérouler en théorie en 180 jours. Toutefois, ce délai serait de près de 300 jours en 2016 pour les médicaments non générique en ville d'après les données du CEPS. Selon un indicateur suivi par l'EFPIA, la fédération européenne des laboratoires, dont le périmètre est différent, le délai moyen entre l'AMM et la commercialisation serait de plus de 500 jours en France, en augmentation et dans une position très moyenne en Europe loin derrière l'Allemagne, le Royaume-Uni ou encore l'Italie. Ces données sont à prendre avec précaution car elles n'intègrent pas les produits sous ATU ce qui dégrade la position de la

France. On peut d'ailleurs regretter qu'un indicateur de délai ne soit pas suivi de manière rigoureuse au niveau du ministère.

Néanmoins, ces chiffres révèlent des freins. Quels sont-ils ?

En ce qui concerne l'évaluation, son caractère rigoureux est reconnu. Pour autant, ses modalités sont réinterrogées : pour la Haute Autorité de santé (HAS), l'octroi d'AMM plus précoces par l'agence européenne du médicament, sur la base de données considérées comme immatures, rend sa tâche plus complexe ; pour les laboratoires et notamment les biotechs, en résultent des évaluations de l'ASMR (c'est-à-dire du progrès thérapeutique) jugées parfois timides, qui pèsent dans la fixation du prix. Les critères de l'évaluation sont aussi perçus illisibles et imprévisibles.

Les tensions se concentrent sur la question du prix : d'un côté les exigences des laboratoires sont jugées aberrantes, notamment au regard des promesses non tenues de certains médicaments ; de l'autre des industriels considèrent que l'innovation n'est pas reconnue à sa juste valeur, avec une pression sur les prix plus forte en France que dans plusieurs pays voisins. Les prix nets de remises n'étant pas publics, il nous a été toutefois difficile d'objectiver ce constat.

S'il ne faut pas trop noircir le tableau, la situation n'est pas satisfaisante, avec le sentiment général d'un système qui subit l'innovation et son coût et un déficit de confiance entre les acteurs.

Dans ce contexte, nos propositions visent à donner à la fois plus de visibilité et de souplesse, pour mieux adapter la grille de lecture à la réalité des innovations et des besoins.

**Mme Véronique Guillotin, co-rapporteuse.** – D'une manière générale, au-delà du Conseil stratégique des industries de santé (le CSIS), qui se déroule tous les deux ans – cette année avec des conclusions attendues début juillet – un cadre d'échange plus pérenne entre les acteurs permettrait de développer une vision prospective qui fait encore défaut. Plusieurs pays ont mis en place des systèmes de ce type, ce qui permettrait notamment de mieux cibler les efforts sur les priorités en accélérant l'accès au marché des produits fléchés comme susceptibles de répondre à un besoin thérapeutique en apportant un progrès pour les malades.

En outre, nos outils et procédures sont sans doute à repenser pour concilier sécurité des patients, accès précoce et maîtrise budgétaire. Une évolution évoquée par la HAS comme par des industriels serait de rendre possible, pour des médicaments prometteurs mais insuffisamment développés au stade de leur autorisation de mise sur le marché, un remboursement temporaire, conditionné à l'apport de données supplémentaires dans un délai préétabli.

De même, et si en nous mesurons la complexité technique, il serait intéressant d'expérimenter, sur des périmètres d'abord restreints, des modes de fixation de prix plus souples (comme l'idée de prix différenciés par indication), ou plus évolutifs en fonction de l'efficacité vérifiée en vie réelle. Cela permettrait de sortir d'un système à certains égards trop rigide, alors que l'accélération des innovations exige aujourd'hui davantage de fluidité et de nouvelles réflexions sur le partage des risques avec les industriels.

Enfin, nous avons été sensibles au problème spécifique des maladies rares : les AMM demandées par les industriels portent sur des indications parfois très pointues. Dans des situations « de niche », peu rentables, des prescriptions hors-AMM sont souvent indispensables. L'Institut national du Cancer a évoqué l'idée d'encadrer ces prescriptions sur la base de référentiels de bon usage, pour sécuriser ces pratiques. Cette piste permettrait tout à la fois de renforcer la pertinence des prescriptions et de s'adapter à la réalité des besoins.

Concernant toujours les maladies rares, l'évaluation, en particulier médico-économique qui mériterait d'être de façon générale développée, doit mieux s'adapter, dans sa méthodologie, à leurs spécificités. Là aussi, le cadre actuel peut conduire à des situations d'incompréhension entre les acteurs.

**M. Yves Daudigny, co-rapporteur.** – L'équité d'accès aux traitements innovants et souvent onéreux est-elle par ailleurs encore assurée ?

A l'hôpital, la diffusion des traitements onéreux repose sur un outil essentiel, créé en parallèle de la tarification à l'activité : la « liste en sus », c'est-à-dire les médicaments pris en charge par l'assurance maladie en sus des prestations forfaitaires d'hospitalisation (les groupements homogènes de séjour ou GHS). 400 indications y figurent pour une dépense de 3 milliards d'euros en 2016, en hausse de 23 % depuis 2009 et concentrée sur une quinzaine de spécialités notamment en oncologie.

De l'avis quasi-général, le fonctionnement de cette liste n'est pas satisfaisant, en raison de son caractère trop sédimenté mais aussi de critères de gestion rigides et contestés. Pour les professionnels de santé, certains produits jugés prometteurs ne s'y retrouvent pas. C'est ainsi l'équité d'accès entre les patients qui est mise en cause, selon les territoires et le mode de prise en charge en ville ou à l'hôpital. La présidente de la HAS a reconnu que l'ASMR (à savoir l'amélioration du service médical rendu), qui est un critère médical, n'avait pas vocation à définir un mode de prise en charge.

Nous proposons que les critères d'inscription et de radiation sur la liste en sus soient revus mais aussi que sa gestion plus dynamique soit rendue possible par une meilleure anticipation des sorties. Un assouplissement de ces critères devrait s'accompagner d'une plus forte responsabilisation des prescripteurs ; la LFSS pour 2018 ouvre la voie à une expérimentation sur ce champ, ce qui serait bienvenu.

Notre attention a également été appelée sur les enjeux du RIHN, le référentiel des actes innovants hors nomenclature, qui concerne les actes de biologie ; c'est le cas des tests « compagnons », nécessaires à la mise en œuvre des thérapies ciblées contre le cancer. Les enjeux de pertinence des soins et de qualité de vie des patients sont majeurs puisqu'ils permettent des désescalades thérapeutiques, par exemple éviter une chimiothérapie pour certains patients.

L'enveloppe annuelle de 380 millions d'euros ne permet pas de financer l'ensemble des actes pris en charge par les établissements de santé qui représentent le double de cette somme en 2017. Ce risque financier induit des pratiques différenciées entre établissements et constitue un frein à la diffusion des tests. Comme pour la liste en sus, une gestion plus dynamique du RIHN est indispensable pour lui permettre de jouer son rôle de diffusion des innovations. Cela passe selon nous par une accélération de l'inscription à la nomenclature des actes passés en « routine » et leur réévaluation régulière.

**Mme Véronique Guillotin, co-rapporteuse.** – Il nous faut enfin consolider le rôle des essais cliniques dans l'accès précoce aux innovations, dans un contexte de compétition internationale fortement accrue. L'attractivité de la France pour la recherche clinique suscite aujourd'hui des réactions mitigées, voire contradictoires. Si la qualité de la recherche française est à juste titre reconnue, nous avons perçu un sentiment général de décrochage : la plupart des industriels pointent la diminution du nombre d'essais de phase précoce et la place décroissante de notre pays s'agissant du nombre d'études réalisées. De fait, les éléments qui nous ont été communiqués par le Gouvernement font surtout état d'une stagnation de la France dans une Europe qui décroît face à des concurrents comme les États-Unis ou la Chine.

De l'avis général des personnes auditionnées, la longueur des procédures d'autorisation des essais cliniques et leur caractère inadéquat aux enjeux de l'innovation constituent l'un des principaux freins au renforcement de l'attractivité du territoire. Chacun appelle de ses vœux la poursuite des adaptations organisationnelles d'ores et déjà amorcées, en particulier au regard des règles européennes qui imposent de nouveaux délais d'évaluation par les comités de protection des personnes (CPP) et l'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM).

Le niveau d'expertise et de réactivité des 39 CPP, chargés de rendre un avis sur les conditions de validité de la recherche au regard de critères principalement éthiques, apparaît insuffisant. Tous ne sont pas en capacité de remplir efficacement leur mission, souvent faute de spécialistes disponibles ou d'experts mobilisables, en particulier pour les essais de phase I. Dans certains cas, en particulier dans le domaine des cancers, leur composition apparaît inadéquate au regard de la complexité croissante des essais mis en œuvre. S'y ajoutent une hétérogénéité des pratiques ainsi que des dysfonctionnements administratifs. Les modalités de désignation des CPP, qui se fondent depuis 2012 sur le principe du tirage au sort, sont de nature à accroître ces difficultés.

Nous formulons ainsi plusieurs propositions pour adapter le système du tirage au sort afin que celui-ci s'applique à un groupe restreint de CPP spécialisés en fonction du domaine de l'essai clinique. Ce dispositif va dans le sens de celui adopté par nos collègues députés à l'occasion de l'examen en première lecture d'une proposition de loi d'initiative centriste. Nous jugeons en outre indispensable de renforcer le niveau d'expertise des CPP, notamment par la mise en place de formations adaptées et l'accès à des experts rapidement mobilisables. L'harmonisation des procédures d'évaluation doit également se poursuivre. Enfin, il apparaît indispensable de renforcer les moyens administratifs dont ils disposent pour leur permettre de faire face à leurs missions.

**Mme Catherine Deroche, co-rapporteuse.** – L'ANSM fournit quant à elle, c'est incontestable, des efforts pour adapter ses procédures internes et prioriser ses missions, mais il faut demeurer vigilant sur la question des moyens. Afin d'anticiper l'application du nouveau règlement européen relatif aux essais cliniques de médicaments à usage humain, l'agence est entrée dans une phase pilote associant à titre expérimental les promoteurs académiques et industriels ainsi que les CPP. L'avancée de l'instruction du dossier est ainsi devenue plus visible pour les promoteurs, avec la mise à disposition d'un seul calendrier d'instruction des demandes et une facilitation des démarches. Le bilan est encourageant. L'agence demeure cependant sous forte tension et, dans la période récente, le délai moyen dans lequel les avis sont rendus connaît une légère augmentation. Dans ces conditions, l'optimisation des procédures doit se poursuivre et les enjeux nous paraissent justifier un renforcement des moyens dédiés à l'instruction.

Quelques mots pour finir sur la question du dispositif connu sous le nom d'« utilisation testimoniale éclairée et surveillée » (UTES) adopté au Sénat dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, à l'initiative de notre collègue René-Paul Savary. Il s'agirait de rendre accessibles à des patients, incurables et volontaires, des molécules qui sembleraient avoir une forte chance de déboucher sur une innovation thérapeutique, même si ces substances sont à un stade d'évaluation clinique précoce, voire très précoce.

Au regard des délais de mise à disposition d'un médicament innovant aux patients sans solution ou en échec thérapeutique, la question de l'accès le plus précoce possible à une molécule prometteuse, y compris en phase préclinique, est en effet clairement posée. De l'avis général des personnes que nous avons auditionnées, le recours à l'UTES ne saurait cependant se concevoir qu'avec la plus grande vigilance. La plupart d'entre elles, en particulier les associations de patients, ont exprimé des réserves, voire une opposition franche, dans la mesure où le dispositif soulève un fort enjeu de sécurité et d'éthique. L'UTES conduit en effet à mettre à la disposition des patients des médicaments très peu évalués et aux effets secondaires méconnus ou sous-évalués : comme le souligne la HAS, une grande incertitude règne à cette étape particulièrement précoce du développement, ce qui implique, compte tenu des risques encourus, une approche éthique de l'accord que le patient donnerait à son utilisation, même si cet accord était parfaitement éclairé.

Il nous semble que, dans l'attente de l'accès d'une molécule au marché du médicament, les ATU nominatives pourraient constituer un recours. Selon les informations qui nous ont été communiquées, la direction générale de la santé et l'ANSM seraient d'ailleurs saisis d'une commande visant à analyser l'état des besoins. En tout état de cause, la réflexion doit se poursuivre.

Telles sont nos principales observations et recommandations.

**M. Alain Milon, président.** – Ce rapport a l'immense qualité de mettre le doigt là où cela fait mal. C'est d'ailleurs notre rôle.

Je veux vous alerter sur le projet de loi de révision constitutionnelle et les articles concernant les projets de loi de finances (PLF) et de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Il est prévu que la commission des affaires sociales ne soit plus impliquée dans l'examen du PLFSS, qui serait de la compétence exclusive de la commission des finances. J'entends demander à ce que nous soyons saisis pour avis de droit. En effet, je vois mal nos collègues de la commission des finances se prononcer sur les ATU ou les médicaments innovants.

**Mme Florence Lassarade.** – Ce rapport fait le point sur un sujet très complexe. J'attire votre attention sur les examens biologiques multiparamétriques qui permettent de déterminer les dosages précis des médicaments anti-cancéreux, en fonction du métabolisme du patient, afin d'éviter des effets toxiques néfastes. Ce sont *a priori* des tests peu onéreux, qui rendent un service considérable. Toutefois, nous n'avons pas les moyens de les rendre obligatoires.

**M. Gérard Dériot.** – Je félicite les rapporteurs. J'ai participé à de nombreuses auditions, et ce rapport retranscrit de manière claire et exhaustive toute la complexité du sujet. Ce rapport doit être diffusé et avoir une véritable portée.

Pour revenir sur les propos de notre président, je considérerais comme une régression parlementaire de ne plus permettre à la commission des affaires sociales d'examiner le PLFSS. Laisser ces sujets à la commission des finances serait catastrophique, car de tels rapports sont nécessaires pour éclairer la décision publique.

**M. Michel Amiel.** – Je dois dire mon admiration pour la clarté de ce rapport qui porte sur un sujet très complexe. En ce qui concerne les ATU, je ne comprends pas pourquoi nous ne pouvons répondre de manière simple aux situations d'extension d'indication. L'exemple de l'anti-PD1 dans le traitement du cancer est criant. Si ce médicament, vu son mode d'action, peut être efficace pour le traitement de certains cancers non inclus initialement dans le champ de l'ATU, pourquoi ne fait-on pas confiance aux oncologues qui connaissent les maladies et travaillent avec ces molécules au quotidien ?

L'utilisation testimoniale éclairée et surveillée constitue, au-delà des questions de sécurité, un fort enjeu éthique que vous avez souligné. Il est regrettable que ce sujet ne soit pas abordé dans le cadre de la consultation citoyenne et des travaux en cours sur la révision des lois de bioéthique. Il faut porter notre réflexion sur notre conception de l'éthique à la française, qui peut être un frein à l'innovation, au-delà de la dimension économique et financière bien évidemment centrale dans ces questions.

**Mme Martine Berthet.** – Il était urgent de faire ce travail et ce rapport mérite d'être diffusé. Il y a une attente forte à la fois de la part des patients et des laboratoires.

Pouvez-vous revenir sur la notion de prix net de remise. S'agit-il du remboursement versé par les laboratoires à l'assurance maladie après fixation du prix ?

**M. René-Paul Savary.** – J'ai participé à de nombreuses auditions, au cours desquelles nous avons entendu des vérités et des contre-vérités : en effet, les intérêts des uns sont à l'opposé de ceux des autres.

La France a été à la pointe de l'innovation mais elle est aujourd'hui en phase de décrochage. J'exprime une certaine déception par rapport à des propositions que j'aurais souhaitées un peu plus ambitieuses. Les États-Unis viennent ainsi de voter le « *Right To Try Act* », à savoir un « droit d'essayer ». Il faut replacer le patient au centre du dispositif. Nous savons qu'il existe des molécules innovantes en matière de lutte contre les maladies neurodégénératives notamment. Or, on s'abrite derrière la responsabilité éthique, économique, financière, celles des médecins ou des ministres. En attendant, des milliers de patients meurent. Certains patients accepteraient de prendre ce risque. C'est l'objet de l'utilisation testimoniale éclairée et surveillée. Nous pourrions proposer une mise en œuvre à titre expérimental, en mettant en garde les patients. Le ministère de la santé n'y est pas insensible. Il est dommage que le Sénat sur ce point ne soit pas plus provocateur, quitte à choquer quelques-uns, pour lancer le débat et aller de l'avant.

**Mme Catherine Deroche, co-rapporteuse.** – Je ne vous cache pas la complexité du sujet. Tout le processus est très compliqué depuis l'essai préclinique jusqu'à la commercialisation. C'est un véritable parcours du combattant.

En ce qui concerne l'UTES, nous avons tenu à inscrire dans le rapport l'état de la réflexion et ce qui se fait aux États-Unis. Cette réflexion chemine. Les ATU nominatives peuvent être une solution.

L'amendement adopté au Sénat dans le cadre du PLFSS pour 2018 a ouvert le débat. La direction générale de la santé et l'ANSM, comme je l'ai indiqué, sont saisies du sujet pour réfléchir à une solution. Nous demandons que les travaux se poursuivent.

Les problématiques sont très variées. Pour les industriels, se pose d'abord la question de la fixation du prix. Certaines administrations sont ouvertes, d'autres estiment que les exigences des laboratoires sont excessives. Or, on est en présence d'innovations qui vont parfois concerner très peu de personnes. On ne peut pas appliquer à ces médicaments innovants – notamment lorsque l'on voit l'évolution des traitements – les mêmes logiques et les mêmes procédures qu'aux médicaments plus classiques.

Il faut, pour ces médicaments innovants, des procédures plus rapides et mieux adaptées qui permettent de trouver de nouveaux équilibres, d'être plus réactif et de fluidifier les mécanismes de régulation des prix. Nous avons entendu les attentes des laboratoires et celles des administrations. Nous sommes également allés à la rencontre des équipes du département des essais précoces à l'Institut Gustave Roussy. Cela nous a beaucoup éclairés. Tous nous disent que nous avons en France une recherche de qualité. D'ailleurs, le congrès mondial du cancer qui s'est tenu aux États-Unis la semaine dernière a montré le nombre important de publications françaises. Les essais pourraient se faire en France, mais il y a des blocages. Nous sommes en France les champions de la réglementation et de la complexité ! D'autres pays ont des approches plus pragmatiques. L'innovation aura un coût, certes. Mais il faut également prendre en compte les économies qu'elle permet de réaliser. Aujourd'hui, nous sommes bloqués dans une vision à court terme, avec la préoccupation de ne pas dépasser l'objectif de dépenses annuelles fixé par l'ONDAM.

Les tests évoqués par Florence Lassarade ne sont pas correctement pris en charge alors qu'ils sont essentiels. Les modes de financement sont complexes. Cela renvoie aux difficultés que nous évoquions à travers l'exemple du RHIN, le référentiel des actes innovants hors nomenclature. Certains établissements de santé ont les moyens de pratiquer ces tests, d'autres pas. Il y a donc aujourd'hui une inégalité d'accès à des tests qui permettraient d'indiquer qu'une chimiothérapie n'est pas nécessaire, car elle ne serait pas efficace, ou alors quelle quantité de produit administrer aux patients sans atteindre une dose toxique. Les chercheurs du centre hospitalier universitaire d'Angers ont travaillé sur ce sujet. Ils savent comment limiter la toxicité du 5-FU contenu dans les chimiothérapies, qui peut conduire à des décès. Or, aujourd'hui, on bloque sur les modalités de remboursement de ces tests. Il faut que l'administration parvienne à réfléchir sur le long terme, en tenant compte du retour sur investissement – sans parler des bénéfices humains pour les patients eux-mêmes.

**M. Yves Daudigny.** – Pour revenir sur les propos du président, ce n'est pas la première menace qui pèse sur notre commission en ce qui concerne le PLFSS. J'ai le souvenir d'avoir déjà contribué à limiter les attaques sur le rôle de la commission des affaires sociales. L'attaque est aujourd'hui d'autant plus sérieuse que le financement de la sécurité sociale se fait désormais par la contribution sociale généralisée.

La question des extensions d'indication dans le cadre des ATU est revenue à longueur d'auditions. Tout le monde considère le système des ATU formidable, mais celui-ci est victime de son succès. Nous sommes confrontés à l'explosion des dépenses. Dès lors, l'administration se concentre davantage sur les moyens de réguler le coût du dispositif, plutôt que de s'attacher à en étendre le champ. En outre, depuis 1994, le contexte médical a changé. Les ATU sont nées à une époque où la thérapie génique ou l'immunothérapie n'existaient pas. Nous proposons des solutions. Le conseil stratégique des industries de santé va également

formuler des propositions en juillet. Cette difficulté est bien identifiée, mais les solutions auront un impact financier.

Le prix facial, aussi appelé « prix listé », correspond au tarif de remboursement des médicaments. Une négociation entre l'industriel et le CEPS, couverte par le secret des affaires, conduit par ailleurs à déterminer des remises conventionnelles. Ces dernières sont collectées *via* les URSSAF et abondent le fonds de financement pour l'innovation pharmaceutique. Le montant des remises n'est pas public. Toutefois, le rapport annuel du CEPS retrace leur montant global. J'ai le souvenir d'un interlocuteur nous indiquant que ces remises peuvent atteindre jusqu'à 80 % du prix facial d'un médicament.

Pourquoi le prix facial est-il alors maintenu ? Il reste une référence et un prix d'affichage pour les autres pays. Il existe ainsi un mécanisme de garantie de prix européen pour certains médicaments innovants qui permet un alignement des prix pratiqués dans un panel de pays (Allemagne, Espagne, France, Italie et Royaume-Uni). Mais, en France, ce qui compte pour l'assurance maladie est le prix net des remises versées par le laboratoire.

**M. René-Paul Savary.** – Ces remises vont aux URSSAF...

**Mme Véronique Guillotin.** – En effet, mais elles sont ensuite reversées au fonds pour le financement de l'innovation pharmaceutiques et reviennent donc dans le circuit de l'assurance maladie, comme les systèmes complexes français aiment le faire....

Deux sujets m'ont interpellée lors des auditions. D'abord, le manque de confiance entre les acteurs, à savoir entre les laboratoires et les pouvoirs publics, se manifeste dans les propos tenus par les uns et les autres. Pour caricaturer la situation, il semble que l'administration se soit attachée à mettre en place des verrous pour limiter les profits des laboratoires ; or, ces verrous sont aussi des freins à l'innovation.

Le problème majeur relatif aux ATU concerne les extensions d'indication. Ces blocages sont incompréhensibles et sont un réel frein au déploiement des traitements innovants qui nous arrivent en oncologie.

**Mme Michelle Meunier.** – J'ai participé à plusieurs auditions avec intérêt. N'étant ni médecin, ni technicienne de ces sujets, je les ai abordés à travers le prisme du patient et de sa famille. L'équité d'accès aux innovations, quel que soit le lieu où l'on est traité, est un enjeu majeur. Il est insupportable pour les patients et leurs familles de s'entendre refuser un traitement en raison de son coût prohibitif. Le problème est politique.

La recherche n'est pas nulle en France. Mais en raison du poids des procédures, d'une certaine conception du principe de précaution, les compétences de nos chercheurs s'exportent, vers les États-Unis, la Chine, mais aussi d'autres pays européens. Nous devons être capables de commercialiser des innovations trouvées et pensées en France.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue que le patient doit rester au centre de toutes ces réflexions.

**M. Michel Amiel.** – En ce qui concerne les extensions d'indication dans le cadre des ATU, ne serait-il pas possible d'imaginer une négociation avec les industriels pour une diminution du prix, dans la mesure où la population cible du médicament est élargie ?

**M. Yves Daudigny, co-rapporteur.** – Pour l’instant, il y a un blocage fort sur toutes les questions relatives au prix du médicament.

**M. Gérard Dériot.** – La procédure d’autorisation de mise sur le marché a été mise en place pour protéger les patients. Depuis 60 ans, le nombre d’accidents liés à l’usage de médicaments nouveaux est très faible. Je pense notamment au *thalidomide*, qui provoquait des malformations sur les enfants lorsqu’il était pris par leurs mères pendant la grossesse. Ce médicament a été commercialisé dans de nombreux pays européens mais, fort heureusement, pas en France.

Pour des produits de haute technicité, peut-être est-on dans l’hyperprotection ? A un moment donné, il faut savoir prendre un risque. Mais dans un contexte de judiciarisation de notre société, qui porterait ce risque ?

**M. René-Paul Savary.** – Le malade !

**M. Gérard Dériot.** – Je voulais rappeler que la régulation du secteur pharmaceutique répond d’abord à un objectif sanitaire, et non mercantile.

*Le rapport est adopté à l’unanimité.*

### **Nomination d'un rapporteur**

**M. Alain Milon, président.** – Comme vous le savez, nos trois rapporteurs, Michel Forissier, Catherine Fournier et Frédérique Puissat, ont entamé leurs travaux sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel très en amont du dépôt du projet de loi sur le bureau de l’Assemblée nationale.

Comme vous le savez probablement aussi, à la suite des annonces, la semaine dernière, des résultats de la concertation entre le Gouvernement et les associations, un volet entier sur l’emploi des personnes handicapées devrait être introduit dans le texte par voie d’amendements, probablement au stade de l’examen au Sénat.

C’est pourquoi j’ai demandé au président du groupe de travail de la commission sur le handicap de bien vouloir venir renforcer l’équipe des rapporteurs sur ce point précis.

Je vous propose donc la candidature de Philippe Mouiller, comme rapporteur sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Il n’y a pas d’opposition ?

*La commission désigne M. Philippe Mouiller rapporteur sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel*

### **Désignation d'un candidat titulaire appelé à siéger au sein du Conseil d'orientation des retraites**

**M. Alain Milon, président.** – En application de l’article L. 114-2 du code de la sécurité sociale, le Conseil d’orientation des retraites comprend quatre sénateurs.

A la suite de la démission de notre collègue Marie-Noëlle Lienemann, le premier ministre, par un courrier du 11 juin dernier, a demandé au Sénat de lui faire connaître le nom d'un sénateur appelé à siéger au COR en tant que titulaire.

Je vous rappelle que l'écart entre le nombre d'hommes et le nombre de femmes désignés par les assemblées ne doit pas être supérieur à un. Je rappelle que les autres sénateurs membres sont Mme Sylvie Vermeillet, membre de la commission des finances ainsi que deux membres de notre commission, le rapporteur général, Jean-Marie Vanlerenberghe et le rapporteur assurance vieillesse, René-Paul Savary que je remercie pour leur assiduité aux travaux de cette instance.

Dans la perspective de la réforme annoncée des retraites notre commission doit tenir sa place dans ce conseil dont les travaux sont tout à fait précieux pour l'information des parlementaires et des citoyens, même si un effort de pédagogie renforcée en direction des uns et des autres serait sans doute nécessaire. Je sou mets à votre approbation la candidature de notre collègue Monique Lubin à la désignation du Sénat. Cette désignation est soumise à ratification par le Sénat.

**Mme Marie-Noëlle Lienemann.** – L'une des raisons de ma démission est l'horaire de ces réunions : elles ont systématiquement lieu le mercredi matin. J'espère que cela pourra être changé.

**M. René-Paul Savary.** – Le rapporteur général de notre commission a évoqué le problème avec le président du COR. L'année prochaine, les réunions devraient avoir lieu le jeudi matin, et de préférence les jours de questions au gouvernement.

*La commission approuve la candidature de Mme Monique Lubin.*

*La séance est close à 12 heures.*

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

Mercredi 13 juin 2018

- Présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente -

*La réunion est ouverte à 10 heures.*

### **Proposition de loi relative à la lutte contre les fausses informations - Table ronde avec les responsables de l'information de France Télévisions, M6, CNews, France 24, Europe 1 et Franceinfo**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Le projet de loi initialement intitulé de « lutte contre les fausses informations » aurait dû être adopté par l'Assemblée nationale jeudi dernier, mais les députés ont arrêté son examen à l'article 1<sup>er</sup> à l'issue d'un débat passionné qui a mis en lumière de nombreuses inquiétudes sur certaines dispositions de ce texte. Comme vous le savez, le droit existant et notamment la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse prévoient déjà un *corpus* juridique étoffé pour garantir la véracité de l'information et un débat public de qualité. La proposition de loi qui a été renommée et qui vise dans son nouvel intitulé à lutter contre la manipulation de l'information a pour ambition de répondre à de nouvelles pratiques, qui se développent sur les réseaux sociaux avec l'aide de robots, pour porter atteinte à la sincérité de certains scrutins. L'objectif est louable mais les dispositions juridiques peuvent interpellier.

J'ai déjà pu échanger avec les directions de certains médias qui sont unanimes à considérer que ce texte pose plus de problèmes qu'il ne permet d'en résoudre. J'ai souhaité ce matin que nous allions plus loin en commission en donnant la parole aux professionnels de l'information. Je souhaite donc la bienvenue en notre nom à tous à MM. Donat Vidal-Revel, directeur délégué à l'information d'Europe 1, Pascal Doucet-Bon, directeur délégué à l'information de France Télévisions, Vincent Giret, directeur de Franceinfo, Thomas Bauder, directeur délégué à l'information de CNews, Stéphane Gendarme, directeur de l'information de M6 et Marc Saikali, directeur de l'information de France 24.

Je vous propose que chacun des intervenants prenne la parole pour cinq minutes afin de nous faire part de son sentiment sur les questions posées par le développement des fausses informations, sur la façon dont les journalistes traitent ces questions, sur les méthodologies et la déontologie qui permettent de séparer le bon grain de l'ivraie.

**M. Pascal Doucet-Bon, directeur délégué à l'information de France Télévisions.** – À France Télévisions, nous attachons une importance particulière à la définition retenue pour la *fake news*. En effet, la *fake news* n'est pas une fausse information, elle fait référence à une information contrefaite et une manipulation organisée de l'information.

**M. Donat Vidal-Revel, directeur délégué à l'information d'Europe 1.** – À Europe 1, nous sommes conscients de la complexité du sujet et nous ne sommes pas opposés à une loi. La diffusion de fausses informations peut constituer une véritable arme contre la démocratie. Pour autant, la question de sa régulation n'est pas aisée. Nous sommes déjà soumis à des règles contraignantes à travers notre comité d'éthique, la loi Bloche sur

l'indépendance des médias et les missions du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA). Notre travail consiste à animer l'équipe de rédaction et, toute la journée, nous vérifions des informations. Par conséquent, d'un côté, il y a des plateformes qui ne font l'objet d'aucune régulation - par exemple elles n'ont pas de comité d'éthique - et de l'autre il y a des journalistes qui vérifient et sélectionnent les informations. On pourrait s'inspirer de la logique du pollueur-payeur et l'appliquer aux plateformes qui diffusent des arguments faux sans les vérifier à travers la mise en place d'un fonds qui financerait le travail de vérification et de recoupement des sources mené par les journalistes. Par ailleurs, plutôt que de se focaliser sur la nécessité de faire disparaître des informations sciemment fausses, on pourrait promouvoir les produits sûrs. C'est la démarche entreprise par Reporters sans frontières avec la mise en place d'un label validant la qualité des producteurs d'informations vérifiées et validées.

**M. Stéphane Gendarme, directeur de l'information de M6.** – L'examen de la proposition de loi sur les fausses informations soulève trois interrogations. La première porte sur la définition des *fake news*, qu'il convient de revoir. La deuxième concerne les conséquences du référé. La troisième est en lien avec la période de réserve à la veille et le jour du scrutin à laquelle sont soumis les médias audiovisuels et qui limiterait leur intervention en cas de diffusion d'une fausse information. Il faudrait donc assouplir ce régime.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – À ce stade de la discussion, je vous interroge collectivement sur la possibilité de trouver une définition des *fake news* à la fois suffisamment précise pour ne pas remettre en cause la liberté d'expression et néanmoins suffisamment large pour être efficace.

**M. Marc Saikali, directeur de l'information de France 24.** – Je ne pourrai pas répondre à votre question à brûle-pourpoint, il faut me laisser cinq minutes de réflexion ! Je ferai quatre remarques à propos de la proposition de loi. D'abord, *quid* de l'application du principe de réciprocité ? Dans un certain nombre de pays dans lesquels nous sommes implantés, les dirigeants nous expliquent qu'ils ont été élus démocratiquement et que s'ils disposent d'un mandat illimité, c'est pour le bien de leur pays. La suspension de la diffusion d'une radio ou d'une télévision étrangère pourra donc conduire à l'expulsion de nos journalistes. Par ailleurs, nous nous interrogeons sur le laps de temps - 48 heures - laissé au juge des référés pour prescrire les mesures visant à faire cesser la diffusion de la fausse information. Il paraît court, mais il est en réalité infini à l'échelle de temps des réseaux sociaux. Le fait de lutter contre les *fake news* uniquement en période électorale peut également inciter certaines puissances étrangères à lancer une campagne dénonçant la volonté de l'État français de museler la liberté d'expression au moment des élections. J'ajoute que la lutte contre les *fake news* passe par l'éducation aux médias, à l'instar de ce que nous faisons en collaboration avec France 2 avec la mise en place du programme *Info ou intox* qui décrypte les formes que peut prendre la manipulation à travers les images.

**M. Thomas Bauder, directeur délégué à l'information de CNews.** – Le journalisme reste la meilleure arme contre les *fake news*, dont l'action est encadrée par un comité d'éthique, une charte, le CSA et la société de journalistes. Quelle est la différence entre l'information et les *fake news* ? L'information est vérifiée et elle fait l'objet de délibérations constantes au sein de la rédaction : faut-il diffuser cette information ? Combien de temps accorder à telle information ? Ce sont des sujets abordés constamment par les journalistes. Enfin, l'information est réversible : à chaque étape de sa production, elle peut être retirée pour être retravaillée ou supprimée définitivement. Au contraire, les *fake news* ne sont pas réversibles. Je suis prudent en ce qui concerne la labellisation. Les journalistes ne sont pas des jambons ! Toutefois, il me semble qu'il faut distinguer les sites d'actualité des

sites d'information qui impliquent un travail journaliste de vérification. A l'instar du protocole HTTPS développé pour les connexions sécurisées, il pourrait être mis en place un protocole HTTP/I qui distinguerait les sites d'information des autres sites diffusant de l'actualité.

**M. Vincent Giret, directeur de Franceinfo.** – Le phénomène des *fake news* concerne les journalistes, mais également la société tout entière car son amplification à travers les réseaux sociaux est capable de troubler le processus électoral et de remettre en cause la démocratie. Au-delà de la déclaration de principe sur le journalisme comme arme pour lutter contre les *fake news*, nous journalistes avons une réelle responsabilité dans l'exercice de notre métier. Ainsi, notre rédaction avait sciemment refusé de reprendre « l'information » qui circula sur le candidat Emmanuel Macron le dernier jour de la campagne présidentielle. Parmi les éléments intéressants de la proposition de loi, je retiens la mise en place d'une traçabilité avec l'introduction d'une obligation de transparence concernant les contenus « sponsorisés » par l'intermédiaire des réseaux et des moteurs de recherche. En revanche, je partage les réserves de mes collègues sur les aspects juridiques, et notamment sur l'instauration d'une procédure de référé. Enfin, je suis favorable à la prise en compte du critère de manipulation pour définir la *fake news* car cela permet de protéger la liberté d'expression. En revanche, cette définition rendra très difficile la qualification de l'information comme *fake news* et je doute de l'utilité de la loi pour contrer les phénomènes observés récemment.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Avant de donner la parole à chacun des groupes politiques, je voulais vous poser plusieurs questions. Pouvez-vous tout d'abord approfondir la définition d'une fausse information ? Concernant la labellisation les médias qui en bénéficieraient, ne risquent-ils pas de devenir des cibles en incarnant une « information officielle » ? Que se passera-t-il lorsque le juge des référés refusera le retrait d'une information ? Celle-ci pourrait-elle s'en retrouver légitimée ? Pourriez-vous préciser votre position concernant l'article 9 qui étend la compétence du CSA au numérique et l'article 9 *bis* qui prévoit des accords de coopération pour lutter contre les fausses informations ?

**M. Marc Saikali.** – La labellisation constituerait un risque si elle devait concerner les structures et non les contenus puisque une institution bénéficiant d'un label pourrait diffuser des fausses nouvelles sans être inquiétée. La nouvelle compétence reconnue au CSA est une bonne chose puisqu'on peut dire aujourd'hui n'importe quoi sur Internet. La période de réserve lors des scrutins ne permet pas aux journalistes de dénoncer les fausses informations. Lors de l'élection présidentielle lorsque le candidat Emmanuel Macron avait été mis en cause, France 24 avait néanmoins relayé la parole de la commission électorale.

**M. Pascal Doucet-Bon.** – La notion de manipulation qui est introduite dans le texte constitue un progrès mais elle reste vague, le terme de contrefaçon apparaît adapté puisqu'il suppose que le produit livré n'est pas réel et qu'une organisation est à l'œuvre ce qui démontre l'intentionnalité. Nous sommes circonspects quant à l'idée de label appliqué aux structures mais ouvert à la labellisation des informations. La création d'un label *a priori* pourrait toutefois susciter de la méfiance.

Je peux citer le cas d'une journaliste qui anime « What The Fake », à qui j'ai proposé d'intervenir dans le journal télévisé ; celle-ci a refusé au nom du fait que sa démarche pourrait revenir à s'inscrire dans le « grand complot des médias établis ». Le délai de 48 heures reconnu au juge des référés est court et il existe un risque de blanc-seing si le juge devait ne pas ordonner le retrait de l'information contestée. Plus la définition sera précise moins il y aura de contentieux.

Le CSA juge, quant à lui, *a posteriori* et non *a priori*, ce qui, en matière d'Internet, pourrait rendre son intervention vaine et illusoire. Pour lutter contre les fausses informations nous avons établi à France Télévisions une chaîne de vérifications. Celle-ci a permis dans le cadre de l'affaire de l'attentat de Trèbes de démontrer en dix minutes que la rumeur selon laquelle le meurtrier aurait été naturalisé français après avoir fait l'objet d'une fiche S constituait une fausse information. Un média avait repris cette fausse information avant de la démentir. Les délais du juge ne sont pas les mêmes.

**M. Vincent Giret, directeur de Franceinfo.** – Je viens de lire un ouvrage d'Olivier Galland et Anne Muxel sur la jeunesse radicale qui montre comment tout ce qui a tendance à institutionnaliser les médias se retourne contre eux auprès de certaines populations qui sont dans la méfiance. Dans ce cadre, le label constitue une fausse bonne idée qui assimile le média au « système ». Aux Etats-Unis, des études ont montré que les médias qui comptabilisaient les fausses nouvelles diffusées par Donald Trump n'ont pas tiré bénéfice de cette activité.

Les médias doivent travailler leur éthique et assumer leur responsabilité, ils peuvent mutualiser leurs moyens. L'élargissement des compétences du CSA au numérique constitue une évolution naturelle. Il faut reconstituer des « digues de confiance » et la loi ne pourra pas suffire à elle seule.

**M. Donat Vidal-Revel.** – La démarche de labellisation apparaît contre-productive. Il me semble préférable d'envisager une démarche qui viserait à surpondérer le référencement des médias professionnels qui produisent des informations. On ne peut traiter en effet de la même manière des sources inconnues et des institutions professionnelles. Cette contrainte algorithmique pourrait tenir compte, par exemple, de l'existence d'une société de journalistes et d'un comité de déontologie.

Le délai de 48 heures laissé au juge des référés pour trancher apparaît beaucoup trop long et pourrait être à l'origine d'effets pervers terribles.

**M. Stéphane Gendarme.** – Nous ne sommes pas non plus favorables à la labellisation pour les raisons qui ont été mentionnées par ailleurs. Le recours au juge des référés constitue également une fausse bonne idée. Dans l'hypothèse où le juge ne se déclarerait pas compétent, l'information gagnerait en effet en crédibilité.

La période « de réserve » pose problème puisqu'elle empêche d'intervenir pour dénoncer une fausse information comme ce fut le cas lors de la dernière élection présidentielle. L'intervention du CSA dans le champ numérique peut constituer une bonne chose mais ce sera compliqué. Les rédactions sont toujours partagées entre ne pas donner une information qui va circuler par ailleurs sur Internet et prendre le temps de vérifier les sources.

**M. Claude Malhuret.** – la question de la définition d'une fausse nouvelle est une fausse question. Il est impossible de trouver une réponse car la notion recouvre plusieurs réalités. Il y a tout d'abord la désinformation étatique. À l'image de Russia Today, les informations sont vraies mais traitées de telle sorte qu'elles visent à affaiblir les pays occidentaux. Les mails de Hillary Clinton constituent une autre réalité puisque la plupart étaient véridiques mais avaient fait l'objet d'un piratage de données. Les sites terroristes posent des problèmes spécifiques qui sont différents des deux précédentes catégories, alors que l'affaire de Trèbes et les manipulations de sites comme le Réseau Voltaire appartiennent à une autre catégorie. Enfin, il y a des millions d'adolescents narcissiques qui veulent

provoquer en diffusant de fausses informations sur leurs pages de réseaux sociaux. On peut être reconnaissant au Gouvernement d'avoir mis le sujet à l'agenda mais cette loi n'est pas aboutie.

Concernant le label tout le monde est réticent. Ayant créé le site Doctissimo il y a 20 ans qui était confronté à des sites diffusant de fausses informations d'ordre médical, j'ai l'expérience de la création d'un label de qualité tombé en désuétude. L'expérience montre que ceux qui veulent accéder à de fausses informations sont insensibles aux labels.

Concernant les plateformes numériques, il y a un débat entre les autorités et les hébergeurs. Je pense que ces derniers devraient être considérés comme des éditeurs car ils ont les moyens de trier les informations. Seriez-vous d'accord pour inscrire ce principe dans la loi ?

**M. Pierre Ouzoulias.** – La diffamation, telle que définie en droit pénal, peut tout à fait s'appliquer à la fausse information. Par ailleurs, il faut valoriser les corps intermédiaires, à l'image des journalistes. Pourquoi les plateformes ne sont-elles pas soumises aux mêmes contraintes pénales que les éditeurs ? Il y a une impunité absolue à la diffusion de fausses informations sur les réseaux sociaux. Cela a été le cas dans l'affaire du SAMU alsacien où trois personnes participant à l'accueil téléphonique ont été mises en cause sur les réseaux sociaux, jusqu'à recevoir des menaces, tout comme leurs familles. Aucune poursuite pénale n'a été menée contre les auteurs de ces menaces. Il faut établir une responsabilité.

**Mme Sonia de la Provôté.** – La contamination de l'information résulte à la fois d'une partialité de l'émetteur et du choix du moment opportun de la diffusion afin d'assurer la multiplication des reprises. Comment, dans ces conditions, permettre une écoute éclairée ? Il n'y a pas de fatalité mais une obligation de développer l'esprit critique.

**M. David Assouline.** – La législation actuelle offre déjà beaucoup de possibilités. Pierre Ouzoulias nous a rappelé la définition juridique de la diffamation. De même, l'article 27 de la loi de 1881 sur la liberté de la presse sanctionne la publication, la diffusion ou la reproduction de « nouvelles fausses ». On aurait pu envisager de modifier la loi de 1881, les « fausses informations » d'aujourd'hui étant les « nouvelles fausses » de l'époque. Mais le risque de déstabilisation d'un édifice législatif qui a fait ses preuves depuis plus d'un siècle est tel qu'on a préféré le contourner... La proposition de loi relative aux fausses informations est un texte qui ne sert rien et qui peut même être dangereux. Je ne vois pas comment il va permettre de lutter contre les fausses informations. De plus, il ne permettra pas de lutter contre certains dysfonctionnements ou dérives du système médiatique. Que ferait-elle par exemple d'une information telle que celle relative à ce fait divers particulièrement affreux qui avait eu lieu la veille du premier tour de l'élection présidentielle de 2002 et qui avait fait l'objet d'un véritable matraquage médiatique au point, peut-être, de modifier le résultat du scrutin ? De même, du cas d'une information importante pour le grand public qui ne serait pas relayée par un organe de presse parce qu'elle met en cause un de ses actionnaires ?

Le texte, dans sa rédaction actuelle, prévoit que le juge disposera de 48 heures pour faire cesser la diffusion d'une fausse information. Cinq critères doivent être réunis pour cela, ce qui, à mon sens, va conduire le juge à se prononcer très rarement parce que celui-ci adoptera la prudence. J'y vois un danger : que toutes les informations qui passeront entre les mailles du filet du juge soient crédibilisées du fait qu'elles n'ont pas été attaquées !

J'identifie un autre danger. Nos démocraties sont fragiles : quelle utilisation un pouvoir autoritaire qui ne garantirait plus l'indépendance de la justice ferait-il de cette loi ?

Je suis d'accord avec les mesures concernant la régulation des contenus disponibles sur Internet par le CSA ou l'éducation aux médias mais celles-ci peuvent être intégrées à la future loi audiovisuelle. Au final, j'estime que cette proposition de loi n'est pas amendable et doit être rejetée.

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Le mensonge fait partie de l'humanité et cela ne changera pas. Les réseaux sociaux offrent simplement aujourd'hui un nouveau périmètre aux fausses nouvelles, mais nous, élus, savons que cela existe depuis des siècles dans le cadre des campagnes électorales. Faut-il une nouvelle loi en la matière ou adapter la législation actuelle ? Doit-on confier au juge l'expression de la vérité ? L'éducation aux médias est-elle un moyen suffisant ? Au final, je voudrais savoir quelles sont les mesures de la proposition de loi qui, selon vous, mériteraient d'être adoptées ?

**Mme Françoise Laborde.** – Est-ce une bonne idée de confier le rôle de gardien de l'ordre public au CSA ? J'entrevois également des difficultés pratiques. Je pourrais vous parler d'expérience de la plateforme d'harmonisation, d'analyse, de recoupement et d'orientation des signalements (PHAROS) mise en place par le ministère de l'intérieur et qui permet de signaler en ligne les contenus et comportements illicites de l'Internet : il est très difficile de faire fermer certains sites qui incitent à la haine ou à la violence !

Je suis très perplexe sur ce texte. Le référé est-il utile compte tenu de l'arsenal juridique existant ? Comment déterminer l'intentionnalité dans ces affaires ?

Vous nous avez dit que vous étiez amenés régulièrement à jouer un rôle dans la détection de fausses nouvelles. Je dois vous avouer que votre travail manque de visibilité car, pour être une adepte des réseaux sociaux, je n'ai pas vu d'alertes sur ces sujets de votre part.

**M. Antoine Karam.** – Les réseaux sociaux et les citoyens équipés d'un téléphone portable ont pris le dessus sur les médias traditionnels et cela comporte des risques. Ainsi, dans mon territoire, la Guyane, un policier municipal a été froidement abattu ce week-end par deux jeunes. Très rapidement, la photo d'un jeune homme identifié comme « présumé coupable » a circulé sur les réseaux sociaux conduisant au harcèlement de sa famille. L'information a été relayée par Guyane 1<sup>ère</sup>. Mais 24 heures plus tard, le procureur de la République a remis en liberté ce jeune homme : il n'était pas impliqué !

**Mme Laure Darcos.** – Je doute de l'utilité de cette loi. Je considère qu'il y a en revanche une vraie problématique autour de la question des algorithmes de référencement : on constate que la toile est inondée de vidéos complotistes ou autres, très virales parmi les jeunes, et qui de ce fait bénéficient d'un meilleur référencement dans les moteurs de recherche que les informations en provenance des médias reconnus. Allez-vous renforcer votre présence sur les réseaux sociaux pour gagner la bataille du référencement ?

**Mme Sylvie Robert.** – Nous avons tous de grandes réserves sur le bien-fondé et l'utilité de cette loi. Je suis en désaccord avec M. Malhuret quand il dit que ce n'est pas une question de sémantique. La définition qui sera retenue déterminera les finalités et la proportionnalité des dispositifs de régulation qui seront ensuite mis en place. Je suis convaincue qu'il va falloir travailler en amont et mettre le paquet sur l'éducation. Enfin, je ne vous ai pas entendu parler de l'Union européenne et de sa décision de ne pas légiférer en la

matière. Il y a une dimension européenne et internationale dans le phénomène des *fake news* qui doit aussi nous interroger sur l'utilité d'une loi limitée au territoire français.

**M. Laurent Lafon.** – Cette loi peut-elle avoir des conséquences sur votre travail, notamment vous limiter dans des enquêtes d'investigation de peur d'être attaqués pour fausse nouvelle ? Quel serait le traitement donné à une affaire équivalente à l'affaire Cahuzac, partie d'un simple témoignage, dans le contexte d'une campagne électorale ?

Avez-vous par ailleurs une politique de vérification vis-à-vis des vidéos truquées appelées « Deep fake » qui commencent à apparaître et qui font tenir de façon vraisemblable des propos totalement faux à des personnes filmées ?

**M. Vincent Giret.** – Les progrès de l'intelligence artificielle et leur détournement aux fins de manipulation, notamment dans le domaine de l'image, représentent un défi colossal. Ils révèlent à la fois un besoin d'équipement des rédactions et de mise en place d'une régulation. Au sein de Franceinfo, il existe une agence de vérification des informations. Depuis la semaine dernière, une personne s'y occupe des images et repère celles qui sont utilisées à l'appui de fausses informations. Ces images tamponnées « Fake » sont désormais signalées sur une plateforme baptisée « Vrai ou fake » alimentée par les médias publics d'information.

La question du référencement est à la fois éditoriale et marketing. Nous devons effectivement être capables de trouver les bons formats pour acquérir le plus d'audience possible et contrer les fausses informations. Pour cela, il faut développer nos connaissances des logiques « web » et de la viralité.

Il a été question, un moment, de prévoir des sanctions financières à l'encontre des plateformes et des réseaux sociaux en cas de diffusion de fausses informations. On peut se dire qu'il s'agit de bon sens mais cela pourrait conduire à les instituer en censeur de l'information et des contenus présents sur leur réseau. Ce n'est pas souhaitable. Il convient davantage, sans passer par la loi, de miser sur la transparence et d'avoir un dialogue serré avec ces opérateurs sur le référencement. C'est un défi qui, à mon sens, doit être relevé à l'échelle européenne.

**M. Pascal Doucet-Bon.** – Il faut faire attention à la mission qui sera confiée au CSA concernant la lutte contre les fausses informations car la tâche est plus large. Reconnaître au CSA une responsabilité sur l'information mériterait un débat approfondi.

**M. Thomas Bauder.** – Il existe deux débats qui n'ont rien à voir : un premier sur la diffusion des fausses informations et un second sur le travail des journalistes. Ces derniers sont formés pour lutter contre la propagation des fausses informations. Le problème vient que l'information en tant qu'institution est aujourd'hui débordée par le numérique.

Le rôle du CSA mérite un débat car cette loi s'appliquera à nous alors que nous sommes les derniers à diffuser des fausses informations. Nous avons mis en place un processus de validation au sein de la rédaction en utilisant une messagerie instantanée qui permet une discussion permanente pour confronter les sources et valider les informations. Ce n'est pas parce que on ne met pas une information en Une qu'on n'en parle pas. Il y a des choix éditoriaux. Tous les journalistes traitent toutes les informations mêmes celles concernant leurs actionnaires. La loi ne doit pas pénaliser les bons professionnels.

**M. Marc Saikali.** – La définition de la diffamation ne constitue pas une bonne réponse, car une information peut être vraie alors même qu'un média peut faire l'objet d'un procès en diffamation.

Nous avons mis en œuvre des partenariats et créé un guide de vérification des images.

**M. Donat Vidal-Revel.** – On est subjugué par les plateformes qui ne sont pas régulées. C'est un bouleversement énorme car les citoyens ont pris le dessus dans l'accès à l'information. Aujourd'hui tout le monde est initié, notamment lors des élections où les résultats deviennent accessibles avant la clôture des grands scrutins. Nous sommes questionnés sur notre place en tant que média car nous sommes contournés. Est-ce qu'il faut légiférer ? Je ne sais pas mais il faut qualifier les plateformes comme des éditeurs car elles sont les nouveaux intermédiaires. Les médias sont soumis à des lois, pas les plateformes qui constituent une sorte de *far west*.

**M. Stéphane Gendarme.** – Telle qu'elle est écrite, la loi manquera sa cible. Mais je ne suis pas inquiet car le travail des journalistes permet de produire l'information. Nous avons par ailleurs créé, le samedi, une rubrique de décryptage qui permet d'analyser les fausses informations.

**M. Thomas Bauder.** – On ne peut comparer les moyens des chaînes d'information à ceux de France Télévisions. Les chaînes d'information ont un modèle économique *low cost* qui ne leur permet pas de « survalider » les informations ni de créer des cellules anti fausses informations. Nous nous appuyons sur des tiers de confiance, comme l'Agence France-Presse (AFP) qui produit 5 000 dépêches par jour.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – La question n'est effectivement pas celles des journalistes mais de savoir qui manipule qui et qui a intérêt à déstabiliser. Cette proposition de loi a de fortes chances de manquer sa cible.

### **Proposition de loi relative à la lutte contre les fausses informations - Table ronde avec les représentants du Syndicat de la presse quotidienne nationale (SPQN), du Syndicat de la presse quotidienne régionale (SPQR) et de Reporters sans frontières (RSF)**

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Après avoir entendu les rédactions de l'audiovisuel, nous accueillons maintenant les représentants de trois grandes organisations de presse : MM. Francis Morel, président du Syndicat de la presse quotidienne nationale (SPQN), accompagné de Denis Bouchez, directeur, et Samir Ouachtati, responsable des affaires juridiques et sociales, M. Jean-Michel Baylet, président de l'Union de la Presse en région (UPREG), Mmes Maud Grillard, directrice, et Haude d'Harcourt, responsable des relations institutionnelles, ainsi que M. Christophe Deloire, secrétaire général de Reporters sans frontières (RSF).

**M. Francis Morel, président du Syndicat de la presse quotidienne nationale (SPQN).** – La lutte contre les fausses informations constitue incontestablement un sujet important, ce qu'ont bien montré certaines élections récentes à l'étranger. Le texte proposé n'est cependant pas pleinement abouti. Tout d'abord, on a bien du mal à définir ces fausses nouvelles. Il est en effet difficile de déterminer si une information est inexacte ou trompeuse

et le juge, qui ne disposera que de 48 heures, ne sera pas en mesure de le faire. De plus, apprécier la mauvaise foi est un exercice complexe, voire impossible. Un seul critère me semble, à ce stade, pertinent, celui de la diffusion « artificielle ou automatisée et massive ». Pour autant, il me paraît important de souligner que les sites de presse, dont le fonctionnement est déjà très encadré, ne sauraient être concernés par cette mesure, ce qu'il conviendrait de préciser.

Initialement, la loi devait être intitulée « confiance dans l'information ». Il est en effet absolument nécessaire que l'origine d'une information puisse être retracée et précisément identifiée par les plateformes, d'où notre proposition de modification de l'article 9, qui vise à contraindre les plateformes à négocier avec les éditeurs pour labelliser leurs productions.

**M. Jean-Michel Baylet, président de l'Union de la presse en région (UPREG).** - J'exprime mon accord total et celui de l'Union de la presse en région avec les propos tenus par Francis Morel.

**M. Christophe Deloire, secrétaire général de Reporters sans frontières (RSF).** - Il me semble que cette loi traite de deux sujets distincts : le premier est celui des informations fallacieuses, malveillantes et déformées, qui visent à déstabiliser les processus électoraux ; le second est le bouleversement de l'espace public avec la mondialisation de l'information qui met en concurrence, sur un pied d'égalité, des contenus de natures très différentes. Sur le premier aspect, la loi de 1881 n'est peut-être pas totalement satisfaisante, et par conséquent le principe d'une nouvelle loi peut être légitime. Elle me paraît cependant largement inopérante, voire contre-productive. Je vais en donner quelques exemples. D'une part, les nouvelles capacités du CSA à sanctionner des chaînes étrangères pourraient entraîner une véritable « guerre de l'information » préjudiciable aux correspondants à l'étranger. Il serait plus efficace que le CSA s'assure du respect des obligations déontologiques et de l'indépendance des rédactions, quel que soit le propriétaire. D'autre part, le juge sera contraint de n'ordonner le déréférencement que pour les informations manifestement erronées, ce qui sera donc très peu fréquent et aura *a contrario* un caractère contre-productif en permettant à certains médias de se prévaloir d'une décision de justice pour accréditer leurs informations.

RSF a lancé la réflexion autour de la constitution d'un référentiel européen qui donnerait des avantages concrets aux sites ainsi reconnus en termes de référencement ou de ressources publicitaires. Je ne suis pas favorable à une labellisation par le CSA, par les plateformes ou même par les États : ce mouvement doit relever de l'autorégulation de la profession.

**Mme Sonia de la Provôté.** – Le texte pose un certain nombre de questions. Je citerai en particulier : quels sont les contenus qui peuvent être censurés, qui a le pouvoir de les censurer et quels sont les moyens mis à la disposition du contrôle, quand on les compare à ceux des grands acteurs d'Internet ? Je regrette que la dimension éducative soit encore trop ignorée. Ne pensez-vous pas que la seule loi pertinente traiterai plutôt de la question de la responsabilité des plateformes ?

**Mme Françoise Laborde.** – Nous voyons bien que la question posée est celle de la diffusion de l'information sur Internet. Le CSA ne me semble pas en mesure de traiter le sujet de manière efficace, vous seuls me paraissez en mesure de le faire.

**Mme Laure Darcos.** – Je note une évolution des pratiques de la presse sur Internet : pendant longtemps, les rédactions papier et numérique étaient séparées et les « vrais » journalistes ne rédigeaient que pour l'édition papier. Heureusement tel n'est plus le cas aujourd'hui. Ne faudrait-il pas continuer à travailler dans ce sens en renforçant la déontologie et en assurant la traçabilité de l'auteur ou de la publication ?

**M. David Assouline.** – Les médias audiovisuels et la presse écrite font déjà l'objet de régulation, à la différence de l'Internet. Aujourd'hui les médias étrangers peuvent influencer notre débat public, ce qui a suscité la réaction du président de la République. Cependant, ce phénomène de la désinformation pendant les campagnes électorales n'est pas nouveau même si sa forme a pu évoluer. À titre d'exemple, les images projetées à la veille du premier tour de l'élection présidentielle de 2002 ont fortement influencé le résultat. Je ne pense pas que ce sujet puisse être traité par une « petite loi » ; il doit faire l'objet d'une approche beaucoup plus globale. J'estime d'ailleurs que tout ne doit pas nécessairement emprunter la voie législative mais que la profession a une réelle responsabilité en la matière. Il faut donc trouver une autorégulation efficace dans le cadre législatif qui est le nôtre. J'approuve pleinement l'idée selon laquelle un juge qui n'aura que 48 heures pour trancher adoptera une attitude extrêmement prudente.

**M. Claude Malhuret.** – Ce débat tourne autour de la place et de la responsabilité des hébergeurs. Je suis sceptique sur ce sujet. En effet, il ne faut pas transformer les plateformes en censeurs de la liberté d'expression. Leur confier cette responsabilité revient à leur donner un trop grand pouvoir et je m'interroge sur les moyens d'éviter cette nouvelle forme de censure.

**Mme Céline Brulin.** – Christophe Deloire a utilisé les termes « inopérant » voire « contre-productif » pour ce projet de loi. Cet avis est très largement partagé. Il y a un vrai sujet autour des plateformes numériques et de la régulation des contenus qu'elles diffusent. Un chantier est à engager sur le développement de l'esprit critique et de l'éducation ; les médias y ont un rôle à jouer. Vous, la presse écrite, représentez un modèle particulier qui assume et protège une forme de pluralisme extrêmement avancé. Ce modèle n'est pas reproductible à l'identique, mais en quoi celui-ci peut-il être transposé dans d'autres médias pour développer un débat d'idées de qualité qui nous prémunirait des *fake news* ?

**M. Jean-Michel Baylet.** – Ce texte n'est pas parfait, mais il ouvre un débat et anticipe un cadre dans un secteur d'informations où il n'y en a pas. La presse écrite, de par son sérieux, sa diversité et son indépendance, donne un bel exemple de qualité d'information, déjà labellisée par la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP), et encadrée par des lois très strictes. Il ne faudrait pas qu'on complexifie le fonctionnement de l'information de la presse écrite qui, depuis 1881, a une organisation qui fonctionne. Ce qui pose problème, c'est l'apparition sur les réseaux sociaux, hors de tout cadre législatif, de fausses informations fournies par des sites, dont certains sont spécialisés en la matière, financés parfois par des États. Je vous rappelle que depuis la loi « Bloche », nous avons des chartes rédactionnelles qui sont parfaitement respectées. Par ailleurs, il nous faut organiser une coopération réelle entre les plateformes et les médias professionnels sur la valorisation des contenus et l'éducation aux médias. Il est aussi nécessaire de consacrer, hors CSA, une obligation légale qui impose aux opérateurs de plateformes de lutter contre les fausses informations et de contribuer à la lisibilité et à la compréhension pour les internautes, quant à l'information de métier.

Enfin, si une proposition de loi doit être examinée, elle ne doit pas porter uniquement sur les périodes électorales. Les fausses nouvelles peuvent influencer fortement sur une élection présidentielle - nous l'avons vu aux États-Unis, mais aussi en 2002 en France avec des images qui ont tourné en boucle puis ont ensuite été démenties. Mais les fausses nouvelles concernent également l'ensemble des citoyens dans leur vie privée, l'ensemble des entreprises dans leur vie professionnelle - nous le voyons lorsque de fausses informations ont des conséquences directes sur les opérations en bourse. Il ne peut donc être question d'une loi ne se rapportant qu'au politique.

**M. François Morel.** – Pour répondre à Laure Darcos, nous avons la même responsabilité sur les titres de la presse écrite et sur la presse Internet : ce sont les mêmes journalistes qui écrivent dans l'une et l'autre. Auparavant, les journalistes eux-mêmes ne le souhaitaient pas. Je vous précise que 90 % des articles publiés sur les sites sont rédigés par nos journalistes. Néanmoins, je retiens l'idée de signature, pour une meilleure identification. Étant directeur de publication, je suis responsable aussi bien pour le site que pour les titres de presse, de la qualité de l'information. Par contre, je suis réservé sur l'autorégulation. Elle existe au travers de chartes éditoriales, de sociétés de journalistes, et vis-à-vis de nos lecteurs. Je suis également réservé quant à une association qui contrôlerait la régulation de l'ensemble de la déontologie professionnelle. Nous l'appliquons tous en permanence. Enfin, si les plateformes doivent labelliser, pourront-elles censurer ? Pour ma part, je pense qu'elles doivent uniquement présenter le nom de l'auteur. Elles ne doivent pas décider du contenu mais informer que le contenu provient de tel ou tel journal. Je suis également très sceptique sur les initiatives de mise au point d'un système qui serait créé sur les plateformes pour juger de la qualité.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Il est vrai que sur la question de la labellisation de l'information, les participants de la table ronde précédente étaient unanimement d'accord, précisant que ce pourrait être contre-productif, dans une atmosphère de défiance généralisée.

**M. Christophe Deloire.** – Sur la question de la labellisation, Reporters sans frontières n'est pas du même avis. Notre idée est de créer un référentiel, qui travaillerait avec le comité européen de normalisation, l'ISO européen, sur les critères de l'indépendance éditoriale, la transparence des médias, le respect des méthodes journalistiques en matière de vérification et de correction et des règles déontologiques. Un secteur économique de la certification existant déjà, celui-ci pourrait établir une « liste blanche », ainsi utilisée par tous ceux qui ont une influence, même extérieure, sur les médias, non pas pour faire peser un poids supplémentaire sur des médias - qui en ont déjà assez -, mais pour distinguer précisément entre ceux relevant du journalisme, ou de la publicité, du journalisme dévoyé ou de la propagande politique. Il faudrait ensuite apporter à ceux qui présentent ces garanties, des avantages concrets, qui ne seraient pas un label public, mais qui amèneraient les plateformes et les moteurs de recherche à mieux les référencer. Nous avons réussi, dans cette logique, à inclure Google, Facebook ainsi que la fédération mondiale des annonceurs.

Par ailleurs, il nous faudrait éviter de faire l'erreur qui consiste à nous enfermer dans la même bulle, puisque nous lisons et écoutons à peu près tous les mêmes médias. Pourtant le champ d'information n'est pas le champ des médias. Il est incomparablement plus large. Le grand sujet, ce sont les plateformes. Celles qui existaient auparavant avaient un cadre juridique cohérent qui permettait de distinguer la publicité des contenus journalistiques. Aujourd'hui, il n'existe plus. Que faut-il donc demander aux plateformes ? À notre sens, l'idée d'un troisième statut est largement préférable, à savoir ni hébergeur, ni éditeur. Elles ne

doivent pas devenir des rédacteurs en chef. En revanche des garanties méritent d'être appliquées aux plateformes, en matière de neutralité politique ou de transparence. Il y a également un travail à faire sur ce qui relève de l'exception à la liberté de l'expression, par exemple la pédopornographie ou le djihadisme, à savoir comment les plateformes peuvent effacer les données sans qu'elles ne prennent la place du juge.

Le sujet principal de la présente loi est la désinformation et l'atteinte aux processus électoraux. Il est différent du sujet général des conditions du débat dans l'espace public aujourd'hui et de l'équilibre juridique. Il faut veiller impérativement, dans le cadre de la procédure de référé, à ce que la charge de la preuve revienne bien au juge.

Enfin, si l'éducation aux médias peut être utile, elle ne résoudra pas les problèmes de l'espace public.

**M. François Morel.** – Je souhaite juste préciser que je m'oppose au projet présenté par Christophe Deloire, qui propose de contrôler la déontologie de l'ensemble des professionnels. Beaucoup d'informations ne proviennent pas des journaux. Mais les seules qui pourraient être vérifiées seraient celles provenant des journaux déjà contrôlés. L'ensemble des informations venant d'autres sources, pourtant les plus nuisibles, ne pourraient l'être. En outre, il me paraît extrêmement important qu'il y ait obligation pour les plateformes de négocier avec la presse écrite le contenu diffusé. Il faut l'inscrire dans la loi, afin que le rapport de force soit établi.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Je crains que la problématique des plateformes soit beaucoup plus large que cela.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Je suis très heureuse de ces débats. Ils démontrent que nous sommes dans un pays démocratique. Étant membre du Conseil de l'Europe, je ne peux m'empêcher de faire le rapprochement avec les missions d'observation d'élections auxquelles je participe. Nombre d'entre elles démontrent une concentration des médias tenus par les oligarques sous tutelle de candidats qui centralisent l'ensemble de l'information. Dans ce cadre, nous sommes dans l'obligation d'auditionner les médias et avons souvent la chance d'être accompagné de représentants de RSF. Leur présence est exceptionnelle quand on sait que les journalistes sont parfois emprisonnés, voire assassinés. Il nous faut saluer la difficulté avec laquelle ils interviennent dans ces États et il est heureux que dans notre pays nous puissions débattre de cela.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Le Conseil de l'Europe joue un rôle important en la matière et nous en saluons le travail. Je remercie les intervenants d'avoir accepté notre invitation. Ce sujet nous passionne et je précise que la loi qui nous est présentée en tant que telle nous pose un certain nombre de questions. Nous continuerons nos travaux pour légiférer utilement.

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

*La réunion est close à 12 h 25.*

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

Mardi 12 juin 2018

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

*La réunion est ouverte à 8 h 30.*

### Équilibre relations commerciales dans secteur agricole et alimentaire - Examen rapport pour avis

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous examinons le rapport pour avis de notre collègue Pierre Médevielle sur le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable.

Ce texte comporte principalement un titre I<sup>er</sup> regroupant des dispositions tendant à améliorer l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et un titre II rassemblant les mesures en faveur d'une alimentation saine, de qualité et durable.

Notre commission s'est saisie pour avis de 39 articles. Sur ces 39 articles, la commission des affaires économiques nous en a délégués 11, en particulier relatifs au gaspillage alimentaire.

Le texte comprend un important volet relatif aux produits phytosanitaires, sur lequel nous n'avons malheureusement pas obtenu de délégation au fond, en raison de son impact sur les usages agricoles, sujet qui intéresse la commission des affaires économiques. Il faut savoir que lorsque la commission saisie au fond délègue des articles, elle s'en dessaisit complètement.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – Ce projet de loi a été présenté en Conseil des ministres le 30 janvier et a été adopté par l'Assemblée nationale en première lecture le 30 mai. Son contenu a été considérablement élargi lors des premiers débats parlementaires, puisque le texte initial comportait 17 articles, et la version adoptée par l'Assemblée en compte désormais 95.

Le texte a été renvoyé au fond à la commission des affaires économiques. Notre commission s'est saisie de 39 articles, dont 28 pour avis simple tandis que 11 articles ont fait l'objet d'une délégation au fond de la part de la commission des affaires économiques.

Les dispositions du projet de loi qui relèvent de notre périmètre de saisine peuvent être regroupées en trois thèmes : la restauration collective, le gaspillage alimentaire et les produits phytopharmaceutiques.

Mon travail a été mené dans des délais très contraints, puisque l'Assemblée nationale a adopté un texte en séance publique il y a seulement douze jours. Je regrette cette précipitation, qui n'a pas permis d'approfondir autant que je l'aurais souhaité certaines questions. Malgré ces contraintes, j'ai souhaité consulter l'ensemble des parties prenantes, en entendant près d'une trentaine d'organismes : des administrations, des associations d'élus

locaux, des syndicats agricoles, des associations de protection de l'environnement et de lutte contre la précarité alimentaire, ainsi que des représentants du commerce et de l'industrie.

Sur le fond, j'ai voulu appréhender ce texte avec pragmatisme, pour que nous progressions collectivement vers une agriculture et une alimentation plus durables. Il me semble en particulier indispensable de privilégier l'accompagnement des acteurs et la définition d'objectifs atteignables à des échéances raisonnables, plutôt que de proposer des ruptures brutales, sans moyens suffisants ou solutions alternatives pour les acteurs de terrains.

Face aux nombreuses mesures adoptées par l'Assemblée nationale, il m'a également semblé indispensable d'être attentif à la cohérence et à la qualité du projet de loi, en distinguant les dispositions qui proposent de réelles avancées, de celles qui sont dépourvues de portée normative et qui relèvent davantage du signal politique que de l'écriture de la loi. À ce titre, je vous proposerai un certain nombre d'amendements de suppression ou de précision.

Ma dernière remarque générale concerne l'évaluation des impacts du projet de loi, qui m'apparaît très lacunaire sur plusieurs sujets. Je pense en particulier aux mesures du texte initial relatives aux produits phytopharmaceutiques, dont l'impact économique pour les agriculteurs n'est pas renseigné alors qu'il nous a été indiqué au cours des auditions qu'elles affecteraient certainement leurs revenus. De même, la contribution de ces mesures à la réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques est le plus souvent supposée, sans éléments précis. Ce flou artistique me semble regrettable : ce texte ne doit pas être un recueil de vœux pieux.

J'en viens aux dispositions du projet de loi et aux modifications que je vous proposerai par voie d'amendements.

L'article 11 traite de la restauration collective, qui est un levier important pour impulser une dynamique vertueuse en matière d'alimentation durable. Lors du Grenelle de l'environnement, des objectifs ambitieux avaient été fixés pour la restauration collective publique. Des objectifs un peu trop ambitieux d'ailleurs car nous sommes toujours aujourd'hui à un peu moins de 3% de produits bio dans nos cantines. Ce chiffre est important car il montre que fixer des objectifs – aussi ambitieux soient-ils – ne suffit pas à accélérer le changement. Il faut en effet agir sur la demande en créant un débouché intéressant pour les producteurs qui font l'effort et le pari de se lancer dans des démarches d'agroécologie, des démarches de production traditionnelle ou de qualité. Mais il faut aussi agir sur l'offre. En effet, du point de vue des collectivités territoriales notamment, 20 % de bio dans les cantines, c'est un objectif louable, à condition de pouvoir s'approvisionner localement et que cela ne se traduise pas par un appel d'air à l'importation. Sur ce point, nous devons interroger à nouveau le ministre sur les moyens financiers et d'accompagnement qu'il compte déployer pour soutenir la structuration de ces filières locales bio.

Cet article fixe un objectif à l'ensemble de la restauration collective, publique ou privée, gérée en direct ou concédée, à l'exception seulement des restaurants d'entreprise : les repas servis dans ces établissements devront contenir 30 % de produits « sous signe de qualité » et 20% de produits issus de l'agriculture biologique. Nous devons maintenir ces objectifs ambitieux. C'est une attente très forte des Français, les États généraux de l'alimentation l'ont montré, mais ils ne seront atteignables que par paliers. Je vous proposerai donc un amendement qui améliore la lisibilité de cet article et qui valorise les produits issus des exploitations faisant l'objet d'une certification environnementale de niveau 3, c'est-à-dire

qui bénéficient du label « haute valeur environnementale ». Nous allons donc monter en qualité.

Je vous proposerai en revanche un amendement supprimant l'article 11 *bis* A, introduit à l'Assemblée nationale. En effet, il prévoit une expérimentation pour les collectivités territoriales qui souhaiteraient rendre obligatoire l'affichage de la composition des menus dans les services de restauration collective dont elles ont la charge. Or, rien ne s'oppose aujourd'hui à ce qu'une collectivité prévoie une telle obligation.

J'en viens à l'article 11 *ter*, que la commission des affaires économiques nous a délégué au fond. Cet article, introduit à l'Assemblée nationale, prévoit deux dispositifs. Le premier est une expérimentation – mais qui, encore une fois, n'a d'expérimentation que le nom – qui autorise les collectivités territoriales à interdire l'usage des contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe et de service en matière plastique dans la restauration collective. Ces barquettes en plastique posent la question du risque de migration de perturbateurs endocriniens comme le bisphénol A vers les aliments, lorsqu'elles sont chauffées au-delà d'une certaine température. Les enjeux de santé publique, surtout lorsqu'il s'agit des repas servis dans les crèches, dans les cantines scolaires, dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ephad) ou encore dans les hôpitaux, doivent nous conduire à agir avec discernement et avec rigueur. L'expérimentation proposée n'est malheureusement qu'un moyen de ne rien faire tout en faisant croire que l'on agit, puisque les collectivités peuvent déjà interdire ces contenants. C'est d'ailleurs le cas à Strasbourg, aux Sables d'Olonne et à Paris où une expérimentation est en cours. Le législateur doit donc prendre ses responsabilités : soit il faut aller plus loin en interdisant l'usage de ces barquettes, soit il faut supprimer cette expérimentation inutile.

Or, selon l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses), nous ne disposons pas à ce jour d'étude permettant d'établir les risques réels de ces barquettes en plastique tels qu'elles sont utilisées dans la restauration collective ni, surtout, d'étude de dangerosité des produits de substitution éventuels comme les barquettes en cellulose. Pour interdire ces contenants en plastique, nous devons être sûrs que ce qui viendra les remplacer ne sera pas tout aussi voire plus dangereux, d'autant que cela aura un coût pour les collectivités : réaménagement de cuisine, nouveaux fours dans certains cas, etc... Je vous proposerai donc de supprimer cette expérimentation au profit d'une véritable évaluation de l'Anses, afin que nous puissions être à même de légiférer le cas échéant.

D'une manière plus générale, je vous proposerai d'ailleurs que le Parlement puisse saisir l'Anses directement. Comment comprendre qu'aujourd'hui, l'État mais aussi les associations de consommateurs ou encore les associations de défense de l'environnement puissent saisir cette agence mais pas la représentation nationale ? Or, nous avons de plus en plus besoin aujourd'hui, en tant que législateurs, de disposer d'une expertise scientifique indépendante et de qualité.

Le deuxième volet de l'article 11 *ter* concerne l'interdiction des bouteilles d'eau plate en plastique dans toute la restauration collective. Un grand nombre de collègues ont déposé un amendement supprimant cette interdiction. Je comprends leur argumentation, j'ai moi aussi été démarché et j'ai entendu les représentants de l'industrie de l'eau minérale. Mais je crois que nous devons prendre nos responsabilités. Le plastique est en train d'envahir nos océans. Vous avez tous entendu parler du « continent de plastique ». Nous sommes en outre en France, de très mauvais élèves sur le recyclage du plastique. La Commission européenne a

d'ailleurs présenté, le 28 mai, une nouvelle proposition de directive sur les déchets marins afin d'interdire un certain nombre de catégories de produits en plastique, comme les bouteilles et les pailles en plastique. Une interdiction de ces bouteilles en plastique va donc dans le bon sens, d'autant que nous avons, en France, la chance d'avoir une excellente eau du robinet. Je vous proposerai en revanche de repousser la date de l'interdiction à 2022, afin de laisser le temps à l'industrie de l'eau minérale d'organiser cette transition. En outre, je suggère d'interdire également, à horizon 2020, les pailles en plastique. Notre collègue Cyril Pellevat a déposé un amendement en ce sens.

Toujours sur les articles pour lesquels nous devons nous prononcer pour avis, je vous proposerai de supprimer l'article 11 *quater* qui prévoit que les gestionnaires de restauration collective scolaire, universitaire et des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans doivent informer et consulter les usagers sur le respect de la qualité alimentaire et nutritionnelle des repas qu'ils servent : cet article est redondant avec l'article 11 qui prévoit une obligation d'information visant, plus largement, tous les restaurants collectifs.

Un mot sur la question de la restauration collective d'entreprise, à laquelle ne s'appliquent pas les objectifs de l'article 11. Je crois qu'il conviendra, un jour ou l'autre, d'étendre ces objectifs de produits de qualité et de produits bio à ces restaurants, mais les arguments de la nécessaire progressivité de la montée en puissance de la filière bio et des éventuels obstacles juridiques comme celui de la liberté d'entreprendre, m'ont convaincu d'en rester pour l'instant au rapport prévu à l'article 11 *quinquies*. En effet, mieux vaut procéder en deux temps afin de permettre à la filière bio de se structurer. Je vous proposerai ainsi un amendement afin que le rapport prévu à l'article 11 *quinquies* puisse étudier non seulement l'opportunité mais également la possibilité juridique d'une telle extension.

Les États généraux de l'alimentation ont montré qu'une des préoccupations essentielles des Français était le besoin de transparence et de plus d'information sur ce qu'ils mangent. En effet, les récents scandales alimentaires ont accru la demande de traçabilité et d'affichage de l'origine et de la qualité des denrées alimentaires.

Au-delà de l'expérimentation fixée par l'article L. 412-5 du code de la consommation et dont les limites ont été négociées au niveau européen en matière d'étiquetage obligatoire, il convient de continuer à avancer sur ce sujet essentiel. Sinon, nous passerions à côté d'un enjeu prioritaire pour les Français. L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de la présidente de la commission du développement durable, un nouvel article au sein du code de la consommation visant à prévoir une information à caractère environnemental sur certaines catégories de denrées alimentaires. Ce nouvel article pose des questions, notamment en termes de compatibilité avec le droit communautaire, mais aussi des questions d'efficacité d'une telle obligation : nos filières risquent-elles d'être pénalisées par cet affichage alors que les produits étrangers n'y seront pas soumis ? Je pense notamment à la filière viande porcine et volaille dont nous importons 70 % de notre consommation. Devant ces obstacles réels, nous aurions tort de nous contenter de supprimer purement et simplement cet article. Tout d'abord parce qu'il aura de fortes chances d'être réintroduit en commission mixte paritaire ou en nouvelle lecture tel quel à l'Assemblée nationale, ce qui n'est pas souhaitable. Mais aussi parce que nous ne pouvons pas vider ce projet de loi de la seule mesure qui réponde à cet enjeu si important pour les consommateurs français. Je vous proposerai donc une nouvelle rédaction, beaucoup plus souple, afin de faire figurer des informations à caractère environnemental sur diverses catégories de produits à partir de 2023, au titre desquelles pourraient, sous certaines conditions fixées par décret et négociées avec les acteurs concernés, figurer la nature des protéines ayant servi à nourrir les animaux dont sont

issues les denrées, ou encore le mode d'élevage, l'origine géographique ou la nature des traitements appliqués aux fruits et légumes.

Je vous proposerai également, à l'article 11 *terdecies* A, de prévoir que les signes d'identification de la qualité et de l'origine intègrent dans leurs cahiers des charges des critères environnementaux.

L'article 11 *sexdecies*, qui nous a été délégué au fond, prévoit une suspension de la mise sur le marché du dioxyde de titane comme additif alimentaire. En effet, une étude de l'Institut national de la recherche agronomique (Inra) sur la santé animale a souligné de vrais risques, que l'Anses est en train d'analyser pour l'homme. La Commission européenne a par ailleurs été saisie par la France pour mener une expertise collective. Cette suspension me paraît être une utilisation appropriée du principe de précaution, *a fortiori* car le dioxyde de titane est utilisé à des fins purement esthétiques dans les denrées alimentaires, alors qu'il s'agit de nanoparticules totales ou partielles.

Sur les articles 12 et suivants relatifs à la lutte contre la précarité alimentaire et contre le gaspillage alimentaire, dont nous sommes saisis au fond, j'aurai quelques amendements mais je me limiterai à deux remarques. La première concerne le consensus qui a présidé aux travaux des États généraux de l'alimentation sur ces questions. Les différents acteurs concernés se sont notamment mis d'accord sur l'importance d'étendre les dispositions de la loi Garot, et notamment l'obligation de conventionnement avec des associations habilitées pour recevoir des dons alimentaires de la grande distribution à d'autres secteurs comme l'agro-alimentaire ou la restauration collective. Les différents acteurs concernés se sont également rejoints sur les définitions de l'aide alimentaire et de la lutte contre la précarité alimentaire insérées dans le code de l'action sociale et des familles. Je n'aurai donc que quelques propositions formelles à faire sur ce chapitre.

Ma deuxième remarque porte sur l'article 12 *bis* A, sur lequel vous avez été nombreux à réagir : la généralisation de ce que l'on appelle les doggy bags. Cette mesure ne crée aucune contrainte supplémentaire dans la mesure où les restaurateurs devront simplement en fournir un aux clients qui le demandent, ce qu'ils font déjà aujourd'hui, et prévoir que celui-ci soit réutilisable ou recyclable. Il s'agit d'une « mesurette » au regard des enjeux de la lutte contre le gaspillage alimentaire mais nous ne nous illustrerions pas en supprimant une mesure qui va dans le bon sens. Il faut savoir que 70 à 80 % du gaspillage est dû à l'épluchage et à la préparation des produits, qui pourraient être recyclés en biodéchets.

Le troisième et dernier volet de cet avis est constitué des articles 14 et suivants, consacrés aux produits phytopharmaceutiques et biocides.

L'article 14 interdit certaines pratiques commerciales, comme les remises, rabais et ristournes, susceptibles de favoriser une utilisation excessive ou inappropriée des produits phytopharmaceutiques.

L'article 14 *bis* étend cette interdiction aux produits biocides, et transpose à ces produits une partie de la législation en vigueur pour les produits phytopharmaceutiques : la restriction de la vente en libre-service aux particuliers de certaines catégories de produits biocides, et l'encadrement de la publicité commerciale. Sur ce sujet, je vous proposerai plusieurs amendements afin de préciser la rédaction de ces dispositions, en particulier le périmètre des produits visés.

Plusieurs dispositions soutiennent le recours à des solutions alternatives aux produits phytopharmaceutiques. L'article 14 *ter* facilite ainsi le recours aux préparations naturelles peu préoccupantes (PNPP), tandis que l'article 14 *quinquies* renforce le contenu du plan Ecophyto pour soutenir la recherche sur les alternatives. Ces mesures sont bienvenues pour développer de vraies solutions face aux produits conventionnels. Il faudra toutefois veiller à maintenir un niveau suffisant d'évaluation sanitaire et environnementale pour assurer l'innocuité de ces alternatives. Par ailleurs, il serait souhaitable de renforcer le soutien aux entreprises innovantes dans ce domaine, notamment en apportant un soutien technique aux start-up pour faciliter le dépôt de dossiers d'autorisation de mise sur le marché.

L'article 14 *septies* ajuste le périmètre de l'interdiction d'utiliser des produits contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes, en y ajoutant les substances ayant des modes d'actions identiques, afin d'éviter un contournement de l'interdiction par des substances analogues. Je proposerai un avis de l'Anses sur le décret définissant les modalités d'application de cet article, afin d'appuyer ce travail par une expertise scientifique. On ne peut en effet interdire des substances sous prétexte qu'on pense qu'elles sont dangereuses avant de disposer des avis éclairés d'institutions scientifiques. Il faut donc disposer de l'avis de l'Anses avant de publier un décret.

Plusieurs articles intègrent les enjeux d'une agriculture plus durable dans les dispositifs de formation et de conseil. L'article 14 *octies* consacre l'existence de modules dédiés à la réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans les certificats nécessaires à la vente ou à l'utilisation de ces produits. L'article 14 *nonies* confie également au réseau des chambres d'agriculture et à leur assemblée permanente une mission dédiée à ces problématiques. L'article 14 *decies* prévoit que l'enseignement agricole public dispensera des cours sur la préservation de la biodiversité et des sols. Ces mesures permettront d'amplifier les évolutions en cours parmi les agriculteurs, que la passionnante table ronde organisée par notre commission la semaine dernière a bien illustrées.

Enfin, l'article 15 habilite le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance pour séparer les activités de vente et de conseil en matière de produits phytopharmaceutiques, ainsi qu'à réformer le dispositif des certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques. Sur le premier point, je déplore le manque de précisions données par le Gouvernement sur ses intentions concernant le contenu du conseil indépendant ainsi mis en place, sa fréquence et ses enjeux financiers. Lors de mes auditions, le directeur général de l'alimentation a évoqué un coût total entre 300 et 400 millions, sans davantage de précisions sur les hypothèses de cette estimation ni sur les conditions de financement de ces dépenses nouvelles qui pèseront sur les agriculteurs. Je vous proposerai de nous en remettre aux propositions de la commission des affaires économiques à ce sujet, mais je vous soumettrai un amendement prévoyant que le conseil stratégique envisagé suive une logique pluriannuelle. Comme cela a été évoqué lors de la table ronde, c'est bien d'un conseil global dont ont le plus besoin les agriculteurs pour faire le meilleur usage des produits phytopharmaceutiques.

En complément de ces dispositions, je vous présenterai également un amendement permettant au préfet de définir localement des espaces non traités à proximité de certaines zones habitées. L'exposition aux produits phytopharmaceutiques est une préoccupation sociétale de plus en plus vive et il est important de doter les pouvoirs publics d'un moyen d'y répondre lorsque les circonstances locales le justifient.

Voilà donc les observations et propositions que je souhaitais vous présenter dans le cadre de l'avis de notre commission sur ce projet de loi.

**M. Gérard Cornu.** – Merci pour ce rapport pragmatique. Chaque mandat voit son lot de textes sur l'alimentation : nous avons eu la loi Dutreil, puis la loi Chatel, puis celle-ci nous arrive. Les relations entre les producteurs, les fournisseurs et les consommateurs sont difficiles à réguler.

Autant je suis favorable à la transparence que l'on doit aux consommateurs, autant je crois que trop d'information tue l'information. Joël Labbé nous avait présenté des amendements sur les huitres tellement techniques qu'ils étaient totalement incompréhensibles pour le commun des mortels.

Les lois en vigueur ne sont pas toujours aisées à appliquer sur le terrain. Ainsi en est-il de l'interdiction des sacs plastiques : la grande distribution continue à en proposer, même s'ils sont aujourd'hui biodégradables. Je vous renvoie aux récentes informations sur l'état du milieu marin.

Le consommateur veut des produits sains de qualité : pour le reste, attention à ne pas brouiller le message.

**Mme Nicole Bonnefoy.** – Notre rapporteur a bien travaillé, malgré un contexte des plus contraints. Je regrette que nous ne puissions examiner au fond que 11 articles sur les 39 qui nous intéressent : une fois de plus, l'économie prime sur le développement durable.

Notre groupe a déposé quelques amendements, dont certains rejoignent ceux de notre rapporteur. Ainsi en est-il de celui qui renforce les prérogatives du préfet pour délimiter les zones non traitées à proximité des habitations.

Nous défendrons un amendement moins consensuel sur le glyphosate : nous proposons d'interdire cette substance en 2021, mais en prévoyant des dérogations pour plus de souplesse, comme nous l'avons fait pour les néonicotinoïdes.

Nous avons également déposé un amendement reprenant la proposition de loi que nous avons votée le 1<sup>er</sup> février pour compenser les préjudices des personnes atteintes de maladies liées à l'usage de produits phytopharmaceutiques : les fabricants financeraient le fonds d'indemnisation prévu et très attendu par les malades et le monde agricole. Nous devons montrer notre courage et notre sens des responsabilités. J'espère que les différents groupes soutiendront cet amendement.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – Je me félicite que tous ces sujets aient été abordés avec pragmatisme. L'Anses doit rendre ses avis avant la publication de décrets.

Ce texte prévoit 20 % de produits bio dans la restauration collective alors que nous ne produisons que 4 % de bio. Les échéances prévues sont particulièrement rapprochées : comment faire pour que les restaurants scolaires puissent assurer cette proportion ? Les circuits courts doivent être développés, mais cela prend du temps. Pourquoi ne pas prévoir une montée en puissance progressive par paliers ?

L'interdiction des bouteilles en plastique ? N'oublions pas que dans les restaurants scolaires, l'eau du robinet est versée dans des cruches en plastique. Merci de reporter l'interdiction à 2022, car les industriels ne pourraient modifier leurs modes de production en douze mois : d'ailleurs, par quoi remplacer le plastique ?

Ce projet de loi m'inquiète du fait de délais d'application très courts.

**Mme Nadia Sollogoub.** – Par rapport à la totalité des repas pris en France, quelle est la proportion de ceux pris à la cantine ? L'interdiction de l'eau en bouteille en restauration scolaire n'est-elle pas l'occasion de nous donner bonne conscience à peu de prix ? Si l'on veut de la cohérence, autant interdire les bouteilles en plastique sur tout notre territoire.

**M. Didier Mandelli.** – Maire entre 2001 et 2015, la municipalité a pris en charge la restauration scolaire à partir de 2008. Nous avons recruté un chef sensibilisé au bio, nous avons proposé des produits de qualité. Aujourd'hui, la cantine propose 28 % d'aliments bio, en valeur, et 65 % de produits locaux. Nous sommes partis du principe qu'il était préférable d'utiliser des produits locaux non bio plutôt que des produits bio importés.

Dans la mesure où trois à cinq ans sont nécessaires pour passer à une production bio, il est illusoire d'imposer 50 % de produits bio en restauration scolaire d'ici à 2020. Il serait préférable de prévoir des paliers, même si nous sommes tous d'accord sur les objectifs à atteindre.

**M. Jérôme Bignon.** – Notre rapporteur est exhaustif et compétent, ce qui ne gâche rien. Merci pour la table ronde de la semaine dernière, qui est venue à point nommé pour nous éclairer. Nous devons être à l'écoute de nos concitoyens mais aussi des scientifiques et des sachants pour parvenir à un point d'équilibre.

Le plastique au contact des produits alimentaires pose problème, mais peut-être moins que les dizaines de millions de tonnes de plastique dans les océans. Il est impossible de récupérer tous les plastiques dans l'eau, d'autant qu'ils se désagrègent en microparticules, que nous retrouvons ensuite dans toute la chaîne alimentaire. Les plastiques jetés dans les espaces publics se retrouvent, *in fine*, dans les océans.

Je participais à un colloque organisé par l'association 7<sup>ème</sup> continent et par Suez : des solutions existent pour récupérer et trier le plastique.

**Mme Pascale Bories.** – Merci au rapporteur pour toutes ses explications.

En ce moment, beaucoup de collectivités subissent des inondations et leur eau devient parfois impropre à la consommation. Que se passe-t-il si l'on interdit les bouteilles en plastique ? On ne donne plus à boire à nos enfants ? Attention à ne pas légiférer seulement sur de bonnes intentions.

Les barquettes en plastique engendrent des risques de rejet de déchets dans l'océan et de transmission de perturbateurs endocriniens, mais prêtons attention au coût pour les collectivités territoriales. Rien n'a été évoqué quant à des contreparties financières, or leur suppression entraînera des besoins supplémentaires en personnel pour nettoyer les bacs en inox et une augmentation du risque sanitaire : qui dit lavage dit risque.

À Villeneuve-lès-Avignon, nous sommes engagés dans la réduction des déchets. Pour ce faire, nous avons organisé leur pesée. Imposera-t-on des contraintes supplémentaires aux collectivités qui ont déjà entamé une démarche ou plutôt un objectif final, qu'elles auraient alors déjà atteint ?

**M. Jean Bizet.** – Je félicite notre rapporteur.

J'apprécie que l'on tienne compte de l'avis de l'Anses, l'une des meilleures agences du monde, sur les produits phytosanitaires. L'avis scientifique doit primer.

N'oublions pas l'articulation entre territoire national et territoire communautaire. La décision d'autoriser une molécule relève de l'avis communautaire mais son usage commercial relève de l'échelon national. Faire cavalier seul sur le glyphosate serait extrêmement scabreux pour la France, qui mentirait au consommateur puisque ce dernier en trouverait toujours dans son assiette en raison de la liberté de circulation des biens tandis que les agriculteurs français subiraient une distorsion de concurrence supplémentaire. Lorsqu'une interdiction est prononcée à l'unanimité, les États qui le souhaitent demandent ensuite une dérogation, ce qui est très déstabilisant. Je respecte la décision politique du Président de la République, mais sa mise en œuvre est extrêmement difficile.

J'invite les personnes inquiètes à consulter les comptes rendus du Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CTIFL) sur les résidus de produits phytosanitaires dans l'alimentation. Ramenons ce débat excessivement émotionnel à de justes proportions.

**Mme Angèle Préville.** – Merci au rapporteur.

Comme Jérôme Bignon, j'estime qu'il faut agir sur le plastique. Il n'y a pas un mais plusieurs continents de plastique et ils ne sont pas tous au milieu de l'océan mais parfois près de nous. La prochaine fois que vous vous promenez sur une plage, observez de près. Sur la dune du Pilat, les petites billes sont partout. Le plastique n'étant pas biodégradable, il ne fait que se briser en tous petits morceaux que l'on retrouve dans les coquillages, les crustacés et les poissons.

**Mme Nicole Bonnefoy.** – J'entends la nécessité d'interdire tous les plastiques mais je m'interroge sur la prétendue qualité de l'eau du robinet qui peut contenir quantité de nitrates, de résidus de pesticides et du chlorure de vinyle monomère. En Charente, celui-ci, classé cancérigène, se dépose dans les canalisations après s'être échappé des tuyauteries en PVC installées avant 1970. Les syndicats des eaux doivent en réduire la quantité ; leur seule solution est de laisser couler l'eau. Quand la quantité demeure trop élevée, les écoles sont approvisionnées en bouteilles d'eau minérale en plastique. Le problème est compliqué.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – M. Cornu, je partage votre avis.

Il paraît difficile de mentionner le nombre de traitements sur les vergers. *Idem* pour les OGM : on en trouve partout. Très peu de médicaments n'y font pas appel. Ne pénalisons pas les produits français par rapport aux produits d'importation qui ne seraient pas soumis à ces mentions.

Les étiquettes sont difficiles à déchiffrer, on le voit quand on essaie de diminuer les sucres lors d'un régime. N'ajoutons pas plus de complexité.

Un régime dérogatoire existe pour l'eau : si elle est de mauvaise qualité, on peut utiliser des contenants en plastique mais aussi des bouteilles en verre ou des carafes en inox. Ces solutions de remplacement nous permettent de franchir ce pas.

Je regrette que notre commission n'ait pas été saisie au fond sur les produits phytopharmaceutiques. L'impact est économique mais aussi environnemental.

Nous avons été saisis d'une demande de rapport sur le glyphosate par l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale et la commission des affaires européennes,

portant sur les méthodes d'évaluation. C'est riche d'enseignements. Nous regrettons que le temps médiatique soit arrivé avant le temps scientifique. Il apparaît de plus en plus clairement que les principales agences rendent la même conclusion sur sa cancérogénicité : aucun risque n'est avéré à ce jour, même s'il faut poursuivre l'étude des risques sanitaires et environnementaux. Il est regrettable que nous décidions d'interdire un produit alors que la réponse à la question posée est négative. Notre agence sanitaire et son dispositif de phytopharmaco vigilance sont extrêmement performants, appuyons-nous sur ces travaux. La tempête médiatique discrédite les agences et entraîne un manque de confiance auquel il faut remédier.

Monsieur de Nicolaÿ, je partage votre avis sur la restauration collective : l'objectif sera très difficile à atteindre. C'est un encouragement au développement de la filière biologique, puisque l'objectif est de 15 % de surface agricole utile (SAU) en bio. Une proposition de loi récente imposait un taux de 20 % immédiatement, ce qui aurait été néfaste en entraînant des importations. Ce projet de loi affiche d'excellentes intentions mais des mesures d'accompagnement financier seront nécessaires pour aider les agriculteurs à passer au bio. Les contrats d'alimentation territoriaux vont dans ce sens. Là encore, restons-en à l'échelon local. Soyons prudents pour ne pas pénaliser nos excellentes filières.

Monsieur Mandelli a parlé de la proportion de bio local. On peut parvenir à des résultats très intéressants. Soyons indulgents vis-à-vis de l'article 11 du projet de loi, qui va dans le bon sens. Restons toutefois vigilants quant à la création d'usines à gaz. Je n'ai pas obtenu beaucoup de détails sur le Conseil national de la restauration collective. M. Travert m'a promis une réponse écrite.

Madame Sollogoub, l'interdiction des bouteilles en plastique concerne toute la restauration collective et non pas seulement les cantines scolaires. Je rappelle que dans le monde, un million de bouteilles en plastique sont vendues chaque minute.

**M. Hervé Maurey, président.** – Rappelons les contours de notre saisine : toute loi agricole est examinée au fond par la commission des affaires économiques. C'est elle qui décide des articles qu'elle nous délègue au fond. Elle a souhaité conserver l'examen des articles sur les produits phytosanitaires car elle estime qu'ils sont abordés sous l'angle agricole. Si elle nous les avait délégués au fond, elle se serait totalement dessaisie et n'aurait même pas pu émettre un avis. De notre côté, nous pouvons émettre librement des avis.

Gérard Cornu parlait de la mention des traitements apportés aux produits : il faudrait déjà améliorer l'information du consommateur, notamment sur le nettoyage des fruits et légumes. Faut-il les laver et comment ? Quel est l'impact sur la santé ? Intégrons cette question dans notre réflexion.

**M. Jérôme Bignon.** – Revenons sur notre frustration de ne pas être saisis de certains articles : cela ressort-il du règlement du Sénat ? Ne peut-on pas l'améliorer ? Dans notre société pleine de chevauchements, il n'est pas bon de travailler en silo. Je suis prêt à faire une démarche auprès du Bureau du Sénat pour qu'il y réfléchisse. Ce sujet concerne l'économie mais aussi l'environnement, sur lequel nous sommes compétents, et qui est extrêmement important pour l'avenir de l'humanité. Le développement durable est un sujet typiquement transversal. Notre commission, qui est à l'interface de nombre de sujets, ferait preuve de modernité en menant une démarche collective sur la saisine.

**M. Hervé Maurey, président.** – La délégation au fond est plutôt d'ordre coutumier. Ne pas être saisi au fond n'empêche pas d'exprimer une position ni de déposer des amendements.

Lorsqu'un trop grand nombre de commissions sont concernées par un projet de loi, on crée une commission spéciale, la difficulté étant qu'elle ne peut compter que 37 membres, ce qui crée un effet d'entonnoir frustrant et la rend compliquée à composer. Le président du Sénat considère toutefois, à juste titre, qu'il est problématique d'avoir une commission saisie au fond et cinq autres saisies pour avis. *A minima*, il faudrait augmenter le nombre de membres des commissions spéciales.

## EXAMEN DES AMENDEMENTS

### *Article 11*

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – Mon amendement DEVDUR.1 améliore la lisibilité de l'article 11, qui fixe des objectifs de 20 % de produits issus de l'agriculture biologique et de 30 % de produits sous signe de qualité dans les repas servis dans les services de restauration collective ; valorise les produits issus des exploitations bénéficiant de la certification haute valeur environnementale (HVE) ; prévoit que seuls les produits issus des exploitations avec une certification de niveau 3 et non de niveau 2 pourront être inclus dans les 30 % ; propose une mise en œuvre progressive de ces objectifs dans le cadre d'une concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, dans des conditions fixées par décret.

**M. Ronan Dantec.** – L'article 11 est évidemment important. Je rends hommage au rapporteur qui a dû travailler dans des conditions qui ne sont pas raisonnables. Il apporte une meilleure lisibilité au texte issu des travaux de l'Assemblée nationale. Cependant, à quoi ces seuils de 20 % ou 30 % font-ils référence ?

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – Il s'agit d'un objectif en valeur.

**M. Ronan Dantec.** – Ce n'est écrit nulle part.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – Ce sera fixé par décret.

**M. Ronan Dantec.** – Le mot « valeur » est présent dans le texte de l'Assemblée. Le mot « volume », en matière de bio, ne signifie pas grand-chose. Je pense que le mot « valeur » doit être inscrit dans l'article, sinon notre version ne sera pas plus lisible que celle de l'Assemblée nationale.

Une autre incohérence demeure. Le commerce équitable est placé hors du périmètre des 50 % de produits satisfaisant les critères défendus. Prenons l'exemple de quelqu'un qui achète un stock de produits chez Max Havelaar : la part issue de l'agriculture biologique entrera dans le calcul des 20 % de produits bio, ou des 50 % de produits satisfaisant les critères, mais la part des produits équitables non bio devra être retranchée de la facture.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – Les produits du commerce équitable sont souvent d'importation ; or notre texte a pour but de favoriser nos filières agricoles.

**M. Ronan Dantec.** – Il est paradoxal que les produits équitables français ne soient pas inclus dans la part de 50 % alors que le bio espagnol le sera.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – Nous voulons favoriser les produits de proximité et les circuits courts.

**M. Ronan Dantec.** – Établissons plutôt une seule liste complète qui intègre les produits des projets alimentaires territoriaux et la petite partie du commerce équitable de nos régions. Ce serait beaucoup plus lisible et l'équitable français y gagnerait.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – Tout cela n'empêche pas de s'approvisionner avec ces produits.

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous en reparlerons lors de l'examen des amendements de séance.

*L'amendement DEVDUR.1 est adopté.*

#### **Article 11 bis A**

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – Mon amendement DEVDUR.2 supprime l'article 11 *bis A*, qui prévoit une expérimentation pour les collectivités territoriales volontaires, qui consiste à rendre obligatoire l'affichage de la composition des menus dans les services de restauration collective dont elles ont la charge, alors même que c'est déjà possible. Une évaluation de la démarche d'affichage des menus ne semble en outre pas déterminante.

*L'amendement DEVDUR.2 est adopté.*

#### **Article 11 ter**

**M. Hervé Maurey, président.** – L'examen de cet article nous est délégué au fond.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – Mon amendement DEVDUR.3 modifie cet article qui a suscité de nombreux débats et prévoit une expérimentation afin d'autoriser les collectivités territoriales qui le demanderaient à interdire les contenants alimentaires de cuisson, de réchauffé et de service en matière plastique, c'est-à-dire les barquettes, dans les services de restauration collective dont elles ont la charge. Cet amendement interdit aussi l'utilisation de bouteilles d'eau plate en plastique dans le cadre des services de restauration collective à partir de 2022.

*L'amendement DEVDUR.3 est adopté.*

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-127 précise l'expérimentation de l'interdiction des contenants alimentaires de cuisson, de réchauffé et de service en matière plastique. Avis défavorable à cet amendement qui n'a plus d'objet puisque nous avons supprimé cette expérimentation au profit d'une évaluation de l'Anses.

*La commission proposera à la commission des affaires économiques de ne pas adopter l'amendement COM-127.*

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – Mon amendement DEVDUR.4 interdit la mise à disposition de pailles en plastique en 2020.

*L'amendement DEVDUR.4 est adopté.*

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – Les amendements identiques COM-58 et COM-277 rectifié *bis* ne sont pas compatibles avec la suppression de l'expérimentation ; néanmoins l'évaluation de l'Anses aidera à y voir plus clair. Avis défavorable.

*La commission proposera à la commission des affaires économiques de ne pas adopter les amendements identiques COM-58 et COM-277 rectifié bis.*

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – Les amendements identiques COM-86 rectifié, COM-90, COM-112 rectifié *ter*, COM-156 rectifié *bis* et COM-160 rectifié suppriment l'interdiction des bouteilles d'eau plate en plastique dans la restauration collective. Avis défavorable.

*La commission proposera à la commission des affaires économiques de ne pas adopter les amendements identiques COM-86 rectifié, COM-90, COM-112 rectifié ter, COM-156 rectifié bis et COM-160 rectifié.*

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-257 rectifié interdit la vente de pailles en plastique à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020. Il est satisfait par mon propre amendement.

*La commission proposera à la commission des affaires économiques de ne pas adopter l'amendement COM-257 rectifié.*

*La commission proposera à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 11 ter ainsi modifié.*

#### **Articles additionnels après l'article 11 ter**

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – J'en viens à mon amendement DEVDUR.5. Nous avons besoin d'une évaluation des risques potentiels avant de prendre la décision d'interdire les barquettes en plastique. Il est indispensable d'élargir la saisine de l'Anses aux commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat compétentes en matière d'environnement, de santé, de travail et d'alimentation.

*L'amendement DEVDUR.5 est adopté.*

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – Avis défavorable à l'amendement COM-191 rectifié.

*La commission proposera à la commission des affaires économiques de ne pas adopter l'amendement COM-191 rectifié.*

#### **Article 11 quater**

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – Mon amendement DEVDUR.6 supprime cet article, qui prévoit que les gestionnaires des services de restauration collective

scolaire et universitaire ainsi que des établissements d'accueil d'enfants de moins de six ans sont tenus d'informer et de consulter les usagers sur le respect de la qualité alimentaire et nutritionnelle des repas servis. Il est difficile de comprendre ce que signifie une consultation des usagers sur ce sujet. En outre, l'article 11 prévoit déjà une obligation d'information sur la part des produits bio et de qualité pour tous les gestionnaires de restauration collective.

*L'amendement DEVDUR.6 est adopté.*

#### **Article 11 quinquies**

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – Je me suis interrogé sur la possibilité d'étendre les objectifs fixés par l'article 11 à la restauration collective d'entreprise, seule à ne pas être concernée par les objectifs alors même qu'elle pourrait supporter plus facilement les surcoûts induits qu'un hôpital public par exemple. J'ai toutefois estimé qu'il fallait attendre que l'offre de produits bio et de qualité se développe afin de ne pas risquer de favoriser l'importation, ce qui serait contreproductif. Des obstacles juridiques sur la façon d'imposer des objectifs de cette nature sans contrevenir à la liberté d'entreprendre m'ont également arrêté. Mon amendement DEVDUR.7 prévoit que le rapport sur l'opportunité d'une telle extension fasse aussi le point sur ces éventuels obstacles.

*L'amendement DEVDUR.7 est adopté.*

#### **Article 11 septies A**

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – Mon amendement DEVDUR.8 concerne l'une des demandes sociétales les plus fortes exprimées lors des États généraux de l'alimentation : l'information des consommateurs, qui souhaitent plus de qualité mais aussi plus de transparence.

*L'amendement DEVDUR.8 est adopté.*

#### **Article 11 septies B**

**M. Hervé Maurey, président.** – L'examen de cet article nous est délégué au fond.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – Je comprends l'objet de l'amendement COM-135 qui supprime le rapport relatif à la définition de la durée de vie d'un produit alimentaire et à la répartition des responsabilités afférentes. Les rapports sont trop souvent une facilité lorsqu'on préfère ne pas traiter un sujet tout en prétendant le faire. Néanmoins ce rapport-là ne m'a pas semblé décoratif, au contraire. Il correspond à une question que je me suis posée tout au long de mes auditions, tant il me paraissait aberrant que le projet de loi ne comprenne aucune mesure relative à l'affichage des dates limite de consommation, qui sont illisibles et entraînent un gaspillage alimentaire important. Avis défavorable.

*La commission proposera à la commission des affaires économiques de ne pas adopter l'amendement COM-135.*

*La commission proposera à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 11 septies B sans modification.*

**Article 11 terdecies A**

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – Mon amendement DEVDUR.9 prévoit que les signes d'identification de la qualité et de l'origine intègrent des critères environnementaux, conformément aux conclusions des États généraux de l'alimentation.

*L'amendement DEVDUR.9 est adopté.*

**Article 11 quaterdecies**

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – Mon amendement DEVDUR.10 supprime une demande de rapport sur la déforestation importée. Nous ne souhaitons pas multiplier ces demandes. Sur ce sujet, une stratégie nationale sera prochainement publiée par le Gouvernement.

*L'amendement DEVDUR.10 est adopté.*

**Article 11 sexdecies**

**M. Hervé Maurey, président.** – L'examen de cet article nous est délégué au fond.

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-190 restreint la suspension de la mise sur le marché du dioxyde de titane comme additif alimentaire dans sa forme nanoparticulaire. À ce stade, il me paraît préférable de conserver la rédaction actuelle de cet article. L'additif alimentaire E171 est un mélange de microparticules et de nanoparticules. Quand bien même seules ces nanoparticules seraient dangereuses, introduire cette distinction dans la loi pourrait compromettre la qualification de l'additif en raison de sa composition mixte. Avis défavorable.

*La commission proposera à la commission des affaires économiques de ne pas adopter l'amendement COM-190.*

*La commission proposera à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 11 sexdecies sans modification.*

*La commission proposera à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 12 sans modification.*

**Article additionnel après l'article 12**

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – L'article 15 habilite le Gouvernement à prendre des ordonnances sur le gaspillage alimentaire. Mon amendement DEVDUR.11 inscrit dans la loi l'extension de l'obligation de mettre en place une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire, déjà existante pour les services de restauration collective gérés par l'État et les collectivités territoriales, à l'ensemble des opérateurs de la restauration collective et à prévoir la réalisation par ces mêmes acteurs d'un diagnostic préalable.

*L'amendement DEVDUR.11 est adopté.*

*La commission proposera à la commission des affaires économiques de ne pas adopter l'amendement COM-115 rectifié bis.*

#### **Article 12 bis A**

**M. Hervé Maurey, président.** – La commission des affaires économiques nous a délégué au fond l'examen de cet article.

*La commission proposera à la commission des affaires économiques de ne pas adopter l'amendement de suppression COM-7 rectifié.*

*L'amendement rédactionnel DEVDUR.12 est adopté.*

*La commission proposera à la commission des affaires économiques d'adopter les amendements COM-201 rectifié et COM-264 rectifié, et de ne pas adopter l'amendement COM-96.*

*La commission proposera à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 12 bis A ainsi modifié.*

*La commission proposera à la commission des affaires économiques d'adopter les articles 12 bis, 12 ter et 12 quater sans modification.*

#### **Article 12 quinquies**

**M. Hervé Maurey, président.** – La commission des affaires économiques nous a délégué au fond l'examen de cet article.

*La commission proposera à la commission des affaires économiques de ne pas adopter l'amendement COM-141.*

*La commission proposera à la commission des affaires économiques d'adopter l'article sans modification.*

#### **Article 14 bis**

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – L'amendement DEVDUR.13 clarifie la rédaction relative aux obligations d'information, afin de viser certains produits biocides présentant des risques sanitaires ou environnementaux. Il prévoit également de définir par décret un délai permettant aux distributeurs de mettre en œuvre un programme de retrait de la vente en libre-service de ces produits.

*L'amendement DEVDUR.13 est adopté.*

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – L'amendement DEVDUR.14 harmonise les dispositions des articles 14 bis et 14 ter en matière de publicité commerciale. Par cohérence avec les modifications apportées par le projet de loi, la rédaction de l'article 14 bis est alignée sur celle de l'article L. 253-5 du code rural et de la pêche maritime, telle que modifiée par l'article 14 ter.

*L'amendement DEVDUR.14 est adopté.*

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – L'amendement DEVDUR.15 recentre l'interdiction d'incitation commerciale sur certaines catégories de produits biocides identifiés par décret en raison des risques sanitaires et environnementaux qu'ils présentent.

*L'amendement DEVDUR.15 est adopté.*

#### **Article 14 ter**

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – L'article 14 *ter* prévoit de faciliter le recours à des substances naturelles alternatives aux produits phytopharmaceutiques, en autorisant de droit toute partie de plante consommable en alimentation animale ou humaine. Faute d'échanges techniques suffisants entre les utilisateurs et l'Anses, la liste des substances naturelles autorisées ne progresse plus depuis 2016. L'amendement DEVDUR.16 met en place une procédure d'autorisation simplifiée pour les plantes consommables utilisées dans les préparations naturelles peu préoccupantes.

*L'amendement DEVDUR.16 est adopté.*

#### **Article additionnel après l'article 14 quinquies**

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – L'amendement DEVDUR.17 permet à l'autorité administrative de définir des zones, à proximité d'espaces habités ou d'agrément, dans lesquelles le traitement par des produits phytopharmaceutiques fera l'objet de prescriptions ou de restrictions particulières. Cette proposition avait été évoquée lors des États généraux de l'alimentation et inscrite dans le plan d'action pour réduire l'utilisation des pesticides dans l'agriculture.

*L'amendement DEVDUR.17 est adopté.*

#### **Article 14 sexies**

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – L'amendement DEVDUR.18 ajuste les modalités de l'expérimentation d'épandage aérien de produits phytopharmaceutiques par drones sur les surfaces agricoles en forte pente. Il est proposé de rétablir la possibilité de recourir à de tels produits conventionnels, dès lors que la restriction à des produits utilisés en agriculture biologique ne permet pas d'établir un bilan sanitaire et environnemental probant. Par ailleurs, l'expérimentation serait recentrée sur la viticulture.

L'objectif de ces dérogations est de tester le recours à des drones, afin de réduire les risques d'accidents du travail, tout en confiant à l'Anses une évaluation des enjeux sanitaires et environnementaux.

*L'amendement DEVDUR.18 est adopté.*

### **Article 14 septies**

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – L'amendement DEVDUR.19 prévoit un avis de l'Anses dans le cadre de l'extension du périmètre de l'interdiction des néonicotinoïdes. L'objectif est d'éviter que l'interdiction adoptée dans le cadre de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ne soit contournée *via* l'utilisation de substances analogues ; le décret d'application de cette extension sera pris après avis de l'Anses.

*L'amendement DEVDUR.19 est adopté.*

### **Article 14 nonies**

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – Une palette de solutions diversifiée doit être proposée aux utilisateurs dans le cadre d'une stratégie de lutte intégrée pour protéger les cultures. L'amendement DEVDUR.20 précise que la mission confiée aux réseaux des chambres d'agriculture en vue de réduire l'utilisation de produits phytopharmaceutiques s'accompagne d'actions pour promouvoir le recours à des solutions alternatives. Il est indispensable d'apporter une réponse durable aux besoins des agriculteurs.

*L'amendement DEVDUR.20 est adopté.*

### **Article 15**

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – Le projet de séparation des activités de vente et de conseil par voie d'ordonnance est par trop imprécis à ce stade et inquiète fortement le monde agricole, même s'il repose sur de bonnes intentions. Le régime de certification individuelle permet, d'ores et déjà, d'assurer une certaine indépendance des deux activités. Une séparation stricte selon un critère capitalistique mettrait en place une activité de conseil déconnectée des besoins des agriculteurs en créant un réseau et une charge supplémentaires, pour un coût évalué de 300 à 400 millions d'euros. L'amendement DEVDUR.21 supprime la condition capitalistique afin de maintenir une articulation cohérente avec la vente pour les utilisateurs, et d'éviter les surcoûts pour les agriculteurs.

L'amendement DEVDUR.22 complète le précédent. Le principal besoin exprimé par les agriculteurs est celui d'un appui sur plusieurs années, pour favoriser une stratégie de lutte intégrée. *A contrario*, un conseil indépendant trop régulier entraînerait une charge excessive, sans plus-value notable en termes d'utilisation plus durable des produits phytopharmaceutiques. Cet amendement dote le conseil stratégique et indépendant en matière de produits phytopharmaceutiques d'une dimension pluriannuelle.

L'amendement DEVDUR.23 est de cohérence avec mon amendement portant article additionnel après l'article 12.

*Les amendements DEVDUR.21, DEVDUR.22 et DEVDUR.23 sont adoptés.*

### *Articles additionnels après l'article 15*

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-236, qui encourage la création de jardins de la biodiversité et de l'alimentation dans les écoles élémentaires, ne me semble pas opportun, car il est de nature réglementaire. Rien ne s'oppose à ce que les écoles prennent, d'ores et déjà, de telles initiatives.

*La commission proposera à la commission des affaires économiques de ne pas adopter l'amendement COM-236.*

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-237 concerne les comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté, créés par la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République. Il ne serait pas inutile que ceux-ci comprennent un volet relatif au gaspillage alimentaire, mais il n'appartient pas au législateur de faire une injonction au Gouvernement. Par ailleurs, seul le comité relevant du niveau de l'établissement figure dans la loi.

*La commission proposera à la commission des affaires économiques de ne pas adopter l'amendement COM-237.*

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-319 est dépourvu de tout lien, même indirect, avec les dispositions du texte.

La commission proposera à la commission des affaires économiques de déclarer cet amendement irrecevable au titre de l'article 45, alinéa 1, de la Constitution.

*La commission proposera à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 15 bis sans modification.*

### *Articles additionnels après l'article 15 quater*

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-291 vise à imposer que, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2022, au moins 50 % des surfaces agricoles situées dans les aires d'alimentation des captages prioritaires pour l'eau potable soient exploitées selon le mode de production biologique. Or la protection de ces zones s'inscrit dans une logique partenariale et les études soulignent qu'en la matière, il convient de privilégier la concertation et la contractualisation. Par ailleurs, la définition d'une zone soumise à contrainte environnementale reste une option disponible, sur décision du préfet, pour imposer certaines pratiques agricoles.

Imposer dans la loi un pourcentage donné de surfaces en agriculture biologique dans ces zones reviendrait à mettre en cause l'approche territoriale et partenariale actuellement retenue.

*La commission proposera à la commission des affaires économiques de ne pas adopter l'amendement COM-291.*

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-193 rectifié *ter* définit la surface agricole exploitée selon un mode de production biologique ou de conversion dans les aires d'alimentation des captages d'eau. Cette définition étant subordonnée à une délibération favorable des communes concernées, on peut douter, en cas de désaccord, que celles-ci décident d'imposer aux parties prenantes, notamment aux

agriculteurs, une telle évolution des pratiques culturelles. Ce rôle d'arbitre relève du représentant de l'État.

**M. Ronan Dantec.** – Cet amendement, que je vous propose, est très différent du précédent, avec lequel j'étais en désaccord : comme je l'ai dit à son auteur, **Joël Labbé**, le mitage du bio ne sert à rien. En revanche, les collectivités locales souhaitent pouvoir « cranter » les zones de captage qui sont en bio, comme cela se fait ailleurs en Europe. L'objectif de notre amendement est de permettre aux collectivités, lorsqu'il y a consensus sur le terrain, de pérenniser ces zones et d'empêcher un retour un arrière.

**M. Benoît Huré.** – Nous sommes en train de noyer un texte qui devait être court, précis, traiter du partage des marges en agriculture et des rapports entre le producteur, le distributeur et le transformateur. En sortira, de nouveau, une loi illisible...

L'eau est un enjeu très important, qui mériterait à lui seul une loi. Il y a un mitage des captages d'eau de surface, exposés à tous les dangers. Il faudrait en réduire le nombre et obliger les présidents de syndicat à mutualiser et à connecter les réseaux.

L'hygiène et l'éducation alimentaires sont également des enjeux, mais qu'ont-ils à voir avec le présent texte ? Je crains le pire ! On ne peut, à la fois, reprocher au Président de la République de vouloir limiter le bavardage parlementaire et produire un travail pareil. On se discrédite !

*La commission proposera à la commission des affaires économiques de ne pas adopter l'amendement COM-193 rectifié ter.*

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – **L'amendement COM-1 rectifié** soustrait les travaux d'affouillement du sol nécessaires à la création de réserves d'eau aux prescriptions du schéma régional des carrières. Il est important que des affouillements d'une telle ampleur soient soumis à un régime spécifique. *A contrario*, les soustraire à la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) conduirait à rendre inapplicables certaines prescriptions techniques.

*La commission proposera à la commission des affaires économiques de ne pas adopter l'amendement COM-1 rectifié.*

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – **L'amendement COM-2 rectifié** soustrait au schéma régional des carrières les travaux d'affouillement du sol menés dans le cadre d'un projet de retenue d'eau à usage agricole. La solution proposée est similaire à celle de l'amendement COM-1 rectifié.

*La commission proposera à la commission des affaires économiques de ne pas adopter l'amendement COM-2 rectifié.*

**M. Pierre Médevielle, rapporteur pour avis.** – **L'amendement COM-52 rectifié bis** vise à faire de l'agriculture, dans la gestion de la ressource en eau, une priorité égale à l'alimentation en eau potable. Plusieurs amendements qui viendront ensuite ont le même objectif.

Ces amendements contreviennent aux principes qui structurent la politique de l'eau dans notre pays. La gestion de cette ressource repose fondamentalement sur les notions de partage, d'équité et d'usage raisonnable. Par ailleurs, dans un contexte de changement

climatique, les différentes activités doivent avant tout rechercher les économies d'eau. À ce titre, les principes du code de l'environnement qui encadrent la politique de l'eau offrent un équilibre.

La priorité donnée à l'alimentation en eau potable de la population me semble justifiée. Il revient à la gouvernance locale, en particulier les comités de bassin et les commissions locales de l'eau, de définir une politique équilibrée entre les différents objectifs à concilier. Créer des droits de priorité risque de relancer des conflits d'usage et de déséquilibrer une gestion déjà difficile. Enfin, l'agriculture étant déjà visée parmi les objectifs de la politique de l'eau, l'amendement est satisfait par le droit en vigueur.

*La commission proposera à la commission des affaires économiques de ne pas adopter l'amendement COM-52 rectifié bis, non plus que les amendements COM-53 rectifié bis, COM-321 rectifié, COM-101, COM-82 rectifié bis, COM-262 rectifié, COM-275 rectifié, COM-61 et COM-54 rectifié bis.*

*La commission proposera à la commission des affaires économiques d'adopter l'article 16 B sans modification.*

## **Proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale – Examen des amendements de séance sur les articles délégués au fond**

### **EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE**

**M. Hervé Maurey, président.** – Mes chers collègues, la commission des lois nous a délégué l'examen des articles du titre I<sup>er</sup> de la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale. Nous allons examiner les amendements des sénateurs sur ces articles délégués.

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

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 64, 44 et 45.*

#### *Article additionnel après l'article 2*

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 55.*

#### *Article 5*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 42.*

*La réunion est close à 10h15.*

**Mercredi 13 juin 2018**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Audition de M. Philippe Wahl, Président-directeur général du groupe La Poste**

*Le compte rendu sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 10h15.*

*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 6 juin 2018****- Présidence de M. Vincent Éblé, président –***La réunion est ouverte à 15 h 05.***Projet de loi relatif à la lutte contre la fraude - Audition de M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques, et de Mme Maïté Gabet, cheffe du service du contrôle fiscal**

**M. Vincent Éblé, président.** – Mes chers collègues, nous entendons aujourd’hui M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques, et Mme Maïté Gabet, cheffe du service du contrôle fiscal, sur le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude.

Notre commission est particulièrement attentive à ce sujet : elle a procédé à de nombreuses auditions ces dernières années, notamment au moment de l’affaire dite des « Panama Papers » et de ses suites. Elle a également créé en son sein un groupe de suivi sur la lutte contre la fraude et l’évasion fiscales et entendu le ministre Gérald Darmanin le jour même de la présentation du projet de loi en conseil des ministres.

Je vous rappelle que ce texte, dont le rapporteur général Albéric de Montgolfier a été nommé rapporteur, est examiné en premier lieu par le Sénat. Nous avons par ailleurs délégué l’examen au fond de trois articles du projet de loi à la commission des lois, et nous avons ainsi le plaisir d’accueillir parmi nous la rapporteure pour avis de cette commission, notre collègue Nathalie Delattre.

Outre une série d’auditions en commission – nous entendrons la semaine prochaine le président de la commission des infractions fiscales (CIF) puis la semaine suivante des ONG – ce projet de loi donne lieu à une série d’auditions du rapporteur, ouvertes aux membres de notre groupe de suivi.

Parmi les 11 articles du projet de loi, plusieurs concernent directement la DGFIP : renforcement de la liste des États et territoires non coopératifs (ETNC), échanges d’informations entre administrations, déclaration automatique des revenus par les plateformes en ligne, publication des amendes fiscales, sanction spécifique pour les intermédiaires etc.

Et en trame de fond, il y a ce que le projet de loi ne contient pas – du moins à ce stade : la possible évolution du traitement pénal des infractions fiscales, le « verrou de Bercy », sur lequel nos collègues ne manqueront pas de vous interroger. Je rappelle d’ailleurs que nous avons examiné une proposition de loi sur ce même sujet il y a quelques semaines.

**M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques.** – J’aimerais d’abord insister sur la complémentarité de l’approche du Gouvernement avec le dépôt de deux textes. Le premier a déjà été examiné par le Sénat, il s’agit du projet de loi pour un État au service d’une société de confiance, qui prévoit d’accompagner les contribuables, entreprises et citoyens, dont nous ne nierons pas l’honnêteté de la grande majorité d’entre eux. L’accompagnement de ces contribuables est véhiculé par l’introduction d’un droit à l’erreur, lequel constitue la colonne vertébrale de ce texte. Mais comme l’a rappelé le ministre

Gérald Darmanin devant votre commission, ce premier texte ne vaut pas licence de frauder. Le second texte vise donc à renforcer le civisme de nos concitoyens et à mieux lutter contre la fraude.

J'aimerais insister sur la cohérence de ces deux textes. Si les débats portent beaucoup sur la répression de la fraude ou du « verrou de Bercy », il ne faut pas oublier qu'en amont de la répression, l'administration doit être en mesure de détecter les cas de fraude et d'apporter des preuves, et c'est bien l'objet du titre I<sup>er</sup> du projet de loi. Afin d'améliorer la détection de la fraude, les moyens administratifs seront renforcés par les moyens judiciaires, à travers la création d'un nouveau service de « police fiscale » au sein du ministère de l'action et des comptes publics. Le titre I<sup>er</sup> prévoit aussi de faciliter l'échange des renseignements entre administrations et de préciser les obligations déclaratives pesant sur les tiers déclarants qui seront imposées aux plateformes d'économies collaboratives à partir de 2019.

Le titre II prévoit d'améliorer les sanctions en cas de fraude, et notamment leur publicité. Cette amélioration de la publicité des sanctions concerne d'abord le volet pénal : alors que l'immense majorité des décisions ne sont pas publiées en cas de poursuite correctionnelle pour fraude fiscale, le texte prévoit la systématisation de la publicité des décisions des tribunaux, sauf si le juge en décide autrement et le motive. Et cette notoriété s'appliquera également en amont de ces sanctions pénales : les sanctions de nature administrative, qui jusqu'alors n'étaient jamais publiées, pourront l'être sous certaines conditions.

L'amélioration de la répression se traduit aussi par l'accélération du traitement des sanctions, avec l'extension de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, déjà existante pour les affaires de blanchiment de fraude fiscale, aux affaires de fraude fiscale.

Le renforcement des sanctions concerne enfin leur quantum : il est proposé d'augmenter le montant des amendes pouvant être prononcées par les juges. Alors que le code général des impôts présente actuellement des montants fixes pour ces amendes, le texte qui vous est soumis prévoit de déterminer la somme de ces amendes par un multiple des droits éludés.

Enfin, le projet de loi prévoit de mettre en cohérence notre liste nationale des États et territoires non coopératifs (ETNC) avec la liste européenne.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Vous avez évoqué au début de votre propos la notion de confiance, à laquelle je suis attaché. À l'heure où nos concitoyens achèvent leur déclaration d'impôts, ne pensez-vous pas que la confiance de nos contribuables dans notre système fiscal repose sur leur bonne connaissance des règles ? Or, alors que nous arrivons à la moitié de l'année, les instructions fiscales relatives à l'année de transition vers le prélèvement à la source et à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) nouvellement créé ne sont toujours pas parues. Cela a d'ailleurs conduit à repousser le délai de déclaration de l'IFI, lequel peut paraître court entre la publication de l'instruction prévue le 8 juin et son terme fixé au 15 juin. Il est scandaleux que les contribuables doivent produire leur déclaration dans ces délais sans avoir connaissance des instructions bien en amont. Je n'ose imaginer que ces dernières soient publiées après le délai de déclaration. Le retard est-il à chercher du côté de la direction générale des finances publiques (DGFIP) ou de la direction de la législation fiscale (DLF) ?

Je ne serai pas le seul à vous interroger sur le sujet du « verrou de Bercy ». Nous avons entendu ce matin le président de l'Autorité des marchés financiers (AMF), qui nous a présenté son rapport annuel. Celui-ci précise notamment la durée de traitement des infractions boursières par la justice, qui atteignent pour certaines affaires 10 ans, 12 ans, 16 ans... Sans préjuger de la position définitive du Sénat sur le « verrou de Bercy », cet exemple me conforte dans ma réticence à l'idée de confier à la justice, avec les moyens actuels dont elle dispose, la totalité du contentieux de la fraude fiscale.

Ce contentieux est pour une large part très technique et aujourd'hui bien traité par l'administration fiscale. Il faut bien entendu garder l'exemplarité de la peine pour les cas de fraudes les plus emblématiques.

Ce système du « verrou » n'est certes pas exempt de critiques, il faut sans doute le modifier, mais je ne pense pas que les tribunaux puissent absorber le transfert de ce contentieux, alors même que la commission des lois déplore l'insuffisance de leurs moyens. Or, je doute d'ailleurs qu'un tel transfert, s'il se réalise, s'accompagne de la création de centaines de postes de magistrats.

Je m'interroge plutôt sur la quantité des affaires traitées par la commission des infractions fiscales (CIF). Chaque année, environ 1 000 affaires sont traitées sur un potentiel de 3 000 à 5 000 affaires par an. Ce flux d'un millier d'affaires est étonnamment stable d'une année à l'autre. Cela tient-il du simple hasard qu'il y ait chaque année un millier de dossiers à caractère « répressif » qui méritent un traitement pénal ? Ou cela correspond-il à la capacité annuelle de traitement de la CIF et des tribunaux ? Ou bien l'administration fiscale disposerait de critères la conduisant à ne pas dépasser le seuil d'un millier de dossiers transmis à la CIF ?

Le rapport rédigé par nos collègues députés, plus particulièrement la rapporteure Émilie Cariou, sur ce thème du « verrou de Bercy » n'est pas non plus très clair sur cet aiguillage qui s'opère actuellement entre les dossiers qui sont dirigés vers la CIF et ceux qui demeurent au sein de l'administration fiscale. Mais ce rapport propose des évolutions intéressantes, notamment la possibilité de faire examiner les dossiers dépassant certains seuils conjointement par l'administration fiscale et le Parquet. Je voulais avoir votre point de vue sur cette proposition, qui a le mérite de ne pas trop encombrer la justice.

Enfin, si le Parquet obtenait une plus grande liberté d'action en matière de fraude, comment pourrait-il concilier ses initiatives avec la faculté de transaction de l'administration fiscale ?

J'imagine que mes collègues auront aussi de nombreuses questions, notamment ceux qui sont membres du groupe de suivi de notre commission sur la fraude et l'évasion fiscales.

**Mme Nathalie Delattre, rapporteure pour avis au nom de la commission des lois.** – La commission des finances a délégué l'examen au fond de trois articles – 1<sup>er</sup>, 3 et 9 – à la commission des lois, qui s'est par ailleurs saisie pour avis sur l'article 5. Avec l'article 1<sup>er</sup>, le Gouvernement envisage la création d'un nouveau service d'enquête judiciaire fiscale au sein du ministère des finances. Ce nouveau service ne risque-t-il pas de faire double emploi avec la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) qui existe déjà au sein du ministère de l'intérieur ? Une trentaine d'agents seraient affectés à ce service, voire une cinquantaine d'après une conférence de presse donnée au Bulletin quotidien. Ne serait-il pas plus simple d'adjoindre ces agents à l'actuelle BNRDF ?

Pouvez-vous encore détailler la création de ce nouveau service ? Il devrait donc traiter les dossiers dont la complexité est moindre que celle des dossiers examinés par la BNRDF. Mais si le dossier s'avère plus complexe qu'attendu, sera-t-il alors transmis à la BNRDF ?

L'article 5 prévoit la publicité automatique de la sanction, sauf décision contraire et motivée. À l'heure où les nouvelles circulent de plus en plus vite et demeurent un certain temps sur les réseaux sociaux, cette mesure pourrait entrer en contradiction avec le droit à l'oubli, dont nous nous efforçons d'assurer le respect. La publicité serait-elle dès lors limitée à une publication dans certains journaux, bien qu'ils puissent être cités et divulgués sur les réseaux sociaux ?

L'article 8 prévoit d'alourdir la répression pénale de la fraude fiscale en portant le montant de l'amende au double du produit de l'infraction au lieu d'un montant fixe par rapport au produit de l'infraction. Avez-vous déjà évalué ce que cela pourrait rapporter à l'administration fiscale ? Et cette disposition n'est pas sans lien avec le « verrou de Bercy » : l'administration a tout pouvoir sur les transactions, aussi ce changement dans le mode de calcul du montant de l'amende aura-t-il une incidence sur la façon et la rapidité dont vous transigez certains dossiers ?

**M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques.** – J'aurais sûrement des difficultés à vous en convaincre, mais mieux vaut parfois la publication un peu tardive d'une instruction fiscale qu'une communication à l'heure ! Pour éclairer le contexte, je rappelle que publier une instruction très détaillée est une chose, mais cela n'interdit pas de publier d'autres éléments de précision, comme des questions-réponses en ligne : c'est ce que nous avons fait. Au-delà de la hiérarchie des normes - loi et instruction fiscale -, des commentaires divers et variés, des séries de questions-réponses en ligne complètent donc l'instruction publiée, je dois l'admettre, de façon un peu tardive.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le ministre a décidé de décaler les délais pour les contribuables soumis à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI). Cette solution permet de trouver un équilibre avec le défaut de publication dans des délais raisonnables. Je le répète, ce n'est pas le « *no man s' land* », avec des contribuables perdus qui ne trouvent aucune réponse à leurs questions. L'administration fiscale est en contact quotidien avec des millions de contribuables, y compris certains qui sont susceptibles d'être assujettis à l'IFI. Nous répondons aussi par téléphone et par courrier électronique dans des délais rapides : le contribuable n'est donc pas complètement perdu.

Mon propos vaut aussi pour le prélèvement à la source. S'agissant des revenus exceptionnels, de nombreuses questions-réponses en ligne présentent des cas concrets, des situations particulières concernant notamment les revenus exceptionnels. Il y aura peut-être encore quelques précisions, quelques raffinements dans l'instruction, mais encore une fois, personne n'est complètement démuné. Évidemment, une publication plus précoce aurait été préférable.

Vous m'avez interrogé sur ce qu'il est coutume d'appeler le « verrou de Bercy ». C'est une appellation que je comprends mais que je réfute. Lundi, le président et le rapporteur général de votre commission vont venir dans nos services observer la réalité des dossiers, comme les textes régissant vos pouvoirs vous le permettent. Nous sommes heureux de vous recevoir mais c'eût été possible très antérieurement, compte tenu des pouvoirs

d'investigations de l'Assemblée Nationale et du Sénat, tout comme l'audition de la CIF que vous allez entendre sous peu.

S'agissant des critères régissant la sélection des dossiers, ceux-ci sont publiés, par une circulaire commune entre le garde des Sceaux et le ministre du Budget. Le ministre de l'action et des comptes publics Gérard Darmanin a suggéré que le Parlement définisse lui-même les critères qui conduiront ensuite l'administration à sélectionner les dossiers.

Les chiffres ne sont pas tout à fait stables : des variations situées entre 15 et 18 % ne sauraient en effet constituer une stabilité absolue en matière fiscale. Mais la mécanique est extrêmement rodée. Il n'y a pas de raison substantielle à ce qu'au titre d'une année, on trouve des dossiers de qualité en nombre substantiellement différent des années précédentes.

Cette relative stabilité résulte tout simplement du fait que les moyens consacrés à ces sujets comme les critères que nous appliquons sont à peu près stables dans le temps. Au total, il n'y a donc pas de surprise à ce que ces causes constantes produisent un volume à peu près stable de dossiers.

Ce n'est pas le cas dans tous les domaines du contrôle fiscal. S'agissant des résultats arithmétiques - en euros - du contrôle fiscal, nous avons un phénomène tout à fait différent : il peut y avoir des redressements en nombre très limité mais qui portent sur des montants très importants. Les quelques milliards d'euros habituellement commentés en termes de résultats financiers du contrôle fiscal varient effectivement assez sensiblement d'une année sur l'autre, en raison de la très grande concentration d'une bonne partie de ces redressements en euros. Nous n'avons pas du tout le même phénomène s'agissant du nombre de dossiers de poursuites pénales, qui, comme le rapporteur général l'a rappelé, tourne traditionnellement autour de 1 000.

Je suis un peu gêné sur la question de mon appréciation du rapport de la députée Émilie Cariou. Le rapport est encore récent, le ministre s'est exprimé sur les suites à réserver à ces propositions. Ce n'est pas une position officielle sur le rapport, mais je l'ai déjà dit devant la commission spéciale de l'Assemblée nationale, je suis très frappé, comme praticien – c'est ce que nous sommes, très modestement : des opérationnels et non des théoriciens du droit ou des membres de l'Académie des sciences morales et politiques –, de l'écart qui existe entre la réalité de nos dossiers, la réalité de nos relations avec le Parquet, qu'il s'agisse du Parquet national financier avec lequel nous coopérons et nous travaillons admirablement ou des parquets régionaux en contact très étroit avec les directeurs des départementaux des finances publiques, et l'écho de certaines personnes entendues rapportant que le « verrou » est une entrave majeure au bon exercice de la justice. Ceci ne me paraît correspondre absolument en rien à la réalité quotidienne de la lutte contre la fraude fiscale et à la coopération avec les tribunaux - mais je suis peut-être à la fois un peu juge et partie, j'en conviens.

Il ne s'est pas produit souvent qu'un parquet nous reproche de ne pas avoir porté plainte et nous demande de le faire. Ces occasions se comptent sur les doigts de la main, y compris sur longue période. Chaque fois que ça a été le cas, nous avons évidemment entamé la procédure devant la CIF, quand le dossier le méritait et après débat.

Pour résumer, l'administration fiscale a toujours souhaité porter devant la justice les dossiers emblématiques. Pourquoi ? D'abord, parce que c'est la loi. C'est l'exemplarité de notre métier, qui consiste à accompagner mais aussi à sanctionner ce qui mérite de l'être. La

sanction, c'est aussi la prévention. La prévention, c'est aussi l'exemplarité. Quoi de plus exemplaire qu'une sanction pénale, alors que c'est une sanction traditionnellement publique ?

La publicité est un des grands avantages d'une poursuite correctionnelle pour fraude fiscale et c'est la grande différence avec les autres, comme les sanctions administratives, sous réserve de ce que l'on vous propose précisément dans le projet de loi. La sanction pénale n'est ni financière ni privative de liberté, mais c'est une sanction de « notoriété » ; on parle de « *name and shame* ». Seul le juge pénal a cette faculté. Il va de soi que nous sommes donc toujours enclins à ce que les dossiers les plus emblématiques, les plus à même d'appeler des poursuites correctionnelles, soient portés devant le juge.

Pour que ces dossiers soient exemplaires, il faut aussi que la sanction le soit. Si on a des dossiers moyennement « ficelés », ou dans lesquels il y a beaucoup de circonstances atténuantes, où l'intentionnalité n'est pas véritablement démontrée, où le *quantum* de la fraude peut être considéré comme mineur, on aboutirait à des relaxes ou à des sanctions dérisoires. Ceci nous conduirait à venir devant le Parlement dire que nous ne pouvons pas publier ces sanctions, car elles sont contreproductives en termes de pédagogie, d'exemplarité et de prévention !

Nous assumons très sereinement cette activité. Je rappelle aussi que les sanctions pénales s'ajoutent aux sanctions administratives, et que ces dernières sont loin d'être négligeables : c'est 40 %, 80 % voire 100 % des droits ! Je le dis avec beaucoup de respect pour les décisions de justice, mais les amendes prononcées par les juges sont dans l'immense majorité des cas sans aucun rapport avec le montant de la sanction administrative. Il faut une certaine proportionnalité des sanctions additionnées, c'est un principe général du droit des sanctions. Pour que ce principe ait un sens, il faut porter devant le juge pénal les affaires emblématiques, qui, vraiment, méritent cette double sanction.

Vous vous rappelez le débat sur le principe « *non bis in idem* » et ce que le juge constitutionnel en a dit : il nous a confortés dans cette sélectivité, rappelant que nous pouvions continuer à avoir un ordonnancement juridique dans lequel une sanction administrative peut se voir additionnée à une sanction pénale, suivant des conditions très précises. Ces conditions très précises permettent justement d'avoir des dossiers emblématiques.

Le débat va avoir lieu devant votre assemblée. La proposition du ministre consiste, pour reprendre son expression imagée, à donner les « clés » du « verrou » au Parlement, c'est-à-dire de débattre des critères. À titre personnel, je pense que c'est une formule qui concilie la nécessité d'avoir une technicité à l'œuvre à tous les instants et, sans porter de jugement sur les moyens de la justice, les délais de jugement. Si l'on noyait les magistrats sous les dossiers qui n'en valent pas forcément la peine, je ne pense pas qu'on rendrait service aux magistrats qui ont déjà beaucoup de travail ni même à la lutte contre la fraude, qui appelle des dossiers exemplaires.

En ce qui concerne les transactions, je rappelle que la loi du 6 décembre 2013 prévoit que l'administration fiscale ne peut plus transiger lorsque le juge est saisi de l'affaire. Si demain, le système devait donner plus de place au Parquet dans des conditions que d'autres que moi préconisent, l'administration fiscale aurait d'autant moins d'affaires sur lesquelles elle pourrait transiger. Les discussions autour du « verrou » visent précisément à amener davantage de dossiers devant la justice. Par conséquent le texte actuel interdisant la transaction, s'il n'était pas modifié, verrait son champ d'application s'étendre.

J'ajoute une remarque sur les transactions. J'ai dit que les instructions internes, notre culture interne et notre code génétique, si j'ose dire, nous conduisent à présenter le meilleur dossier possible devant la CIF, puis ensuite, quand elle nous l'accorde, devant le juge pénal. Nous n'avons pas pour usage de transiger pour éviter aux contribuables d'aller devant le juge pénal. Cela ne signifie pas pour autant que nous récusons la transaction. Je suis moi-même un farouche partisan des transactions et j'ai même fait en sorte, depuis 4 ans, de les relancer dans l'administration fiscale, la pratique s'étant quelque peu affaiblie à la suite d'un rapport de la Cour des comptes. La transaction n'a lieu que si les deux parties, le contribuable et l'État, le souhaitent. Elle offre la rapidité, la recette fiscale, et évite l'encombrement de la justice. Chacun est libre de transiger ou pas, l'État comme le contribuable, mais selon la formule consacrée, un bon accord vaut mieux qu'un long procès.

Concernant la nouvelle police fiscale et la BNRDF, l'idée est la complémentarité.

Aujourd'hui, certaines affaires transmises à la BNRDF sont de nature purement fiscale, sans lien avec des délits connexes tels que le crime organisé. La culture fiscale doit prévaloir et ces affaires doivent être réglées rapidement.

Cette complémentarité signifie également davantage de moyens.

Enfin, on observe que le service national de douane judiciaire (SNDJ) fonctionne bien. Ce modèle de proximité mérite d'être étendu à la fraude fiscale, pour des affaires purement fiscales. Ce sera à un magistrat, et non à l'administration, de décider de saisir la BNRDF, la police fiscale ou le service national de la douane judiciaire. Dans certaines affaires, le magistrat pourra se dire qu'il est nécessaire de faire collaborer les équipes.

On a indiqué qu'il y aurait 30 collaborateurs, 50 à terme, mais c'est une orientation. Il y a déjà de nombreux agents au service national de la douane judiciaire et il conviendra de la renforcer.

Concernant les réseaux sociaux et le droit à l'oubli, le texte prévoit de rendre la publicité plus automatique, sans pour autant modifier ce qui est prévu aujourd'hui, c'est-à-dire l'affichage physique en mairie ou dans l'entreprise, et la publication par voie de presse. Nous aurons peut-être un jour recours aux réseaux sociaux.

Je confesse être incapable de vous dire ce que pourrait être le produit résultant du nouveau calcul de l'amende, c'est-à-dire en fonction des droits éludés. En effet, c'est le juge qui en décidera. Or, on est souvent très loin dans les décisions de justice du maximum possible. Je ne porte pas de jugement, mais j'observe pourquoi ce dispositif a été proposé, avec un lien entre le montant de la fraude et de l'amende. C'est le juge qui définira le quantum de la sanction pénale, c'est pourquoi il est impossible d'en évaluer le rendement.

**M. Roger Karoutchi.** – L'article 11 du projet de loi, qui concerne les États et territoires non coopératifs, envisage l'augmentation des sanctions mais reste finalement très classique sur la définition de ces paradis fiscaux. Il y a eu un certain nombre de rapports tendant à prouver que, malgré l'action de l'OCDE et d'un certain nombre d'institutions, ces paradis fiscaux restent en activité soutenue. Ne pensez-vous pas que le Gouvernement devrait prendre un certain nombre d'initiatives, au sein de l'Union européenne ou de l'OCDE, pour trouver des solutions beaucoup plus fermes concernant ces territoires ?

**Mme Sophie Taillé-Polian.** – Le nombre de contrôles, qui correspond au nombre de dossiers que peut traiter annuellement chaque agent, n’a jamais été augmenté, alors que la créativité en matière de fraude s’est renforcée et que la lutte contre la fraude est désormais une préoccupation dans la société. Ne faut-il pas augmenter les capacités de contrôle pour rendre les choses plus dissuasives ?

Il est question d’exploration et d’analyse de données de masse (*data mining*) dans le projet de loi. Qu’en attendez-vous en termes d’efficacité ? Quelles conséquences aura cette évolution quant à la nature du travail des contrôleurs ?

La nouvelle police fiscale et le SNDJ formeront-ils un seul et même service ?

Concernant le « verrou de Bercy », la mission commune d’information de l’Assemblée nationale préconise une réunion trimestrielle entre le Parquet et l’administration fiscale, afin d’orienter sur une poursuite fiscale ou non. Vous nous avez indiqué que la difficulté pourrait être d’avoir des dossiers mal ficelés qui n’aboutiraient pas au niveau pénal. Ne faudrait-il pas avoir des moyens de police fiscale plus importants et intervenir plus en amont, avec un déclenchement partagé, afin de mieux partager le choix de poursuivre au pénal ou non ?

On parle de 4 000 dossiers qui répondent aux critères de transmission à la commission des infractions fiscales (CIF), mais seulement 1 000 lui sont transmis chaque année. Pourquoi ces dossiers ne parviennent-ils pas à la CIF ? Pourquoi les dossiers qui lui sont transmis sont-ils généralement de typologie identique ?

Concernant la liste des paradis fiscaux, ne faut-il pas y inclure les territoires où les taux sont tellement bas que c’est effectivement le paradis, en dehors de toute problématique de transmission d’information ?

**M. Thierry Carcenac.** – La loi de finances rectificative pour 2016 a introduit les examens de comptabilité, c’est-à-dire des vérifications de comptabilité sans se déplacer dans les locaux de l’entreprise. Quels sont les résultats de ce dispositif et comment pourrait-il être amélioré ?

Les échanges automatiques d’informations sont désormais en place. Quels en sont les résultats et comment ceux-ci sont-ils appréciés par les différentes directions ? Y a-t-il encore des failles dans ces échanges automatiques ?

Vous proposez une police fiscale judiciaire avec une trentaine ou une cinquantaine d’agents. Ces agents seront-ils prélevés sur les agents qui étaient affectés au contrôle fiscal ou seront-ils des agents supplémentaires ?

Vous avez évoqué la douane judiciaire, qui est antérieure à la BNRDF qui a été constituée. Il n’y a pas de concurrence, vous l’avez souligné, mais un service supplémentaire qui cependant risque d’amener une complexité que souligne d’ailleurs le Conseil d’État.

Enfin, toujours sur le contrôle fiscal, des brigades existent au niveau régional, il s’agit des directions spécialisées de contrôle fiscal (Dircofi). Il serait intéressant de vérifier à quelle fréquence interviennent les contrôles, car il me semble que cette fréquence varie fortement entre les métropoles et le reste du territoire, là où sont intervenues des mutations économiques importantes.

Enfin, les 22 assistants spécialisés, affectés au sein des tribunaux, visés par l'article 3, sont pour partie des fonctionnaires détachés, mais également des contractuels. Quelles sont les marges de manœuvre en matière de rémunération pour ces contractuels ?

**M. Éric Bocquet.** – S'agissant de la liste des États et territoires non coopératifs, il reste des ambiguïtés, des insuffisances, des zones d'ombre. Le texte propose des critères : transparence fiscale – mais qu'en est-il lorsque l'on a affaire à un *trust* –, l'équité fiscale – mais encore faut-il définir cette notion de manière plus fine –, la mise en œuvre de mesures anti-BEPS (érosion de la base d'imposition et transfert de bénéficiaires) – mais cela reste assez général.

Par ailleurs, comment expliquez-vous l'existence de plusieurs listes des États et territoires non coopératifs ? Il existe celle du Groupe d'action financière (GAFI), de l'OCDE, de l'Union européenne, de la France, chacune identifiant des États différents.

S'il y a un accord à l'échelle mondiale pour combattre ce fléau, il devrait y avoir une seule définition et une seule liste.

Au lendemain des révélations des *Paradise Papers* l'an dernier, le commissaire européen chargé des affaires économiques et financières Pierre Moscovici avait fait des déclarations très claires, très péremptoires, mais il a fallu attendre le 5 décembre 2017 pour qu'elles se concrétisent par un « flop » ou un « pshitt », dans la mesure où il a été d'emblée décidé qu'aucun État membre de l'Union européenne ne pourrait y figurer. Cela a conduit à écarter Chypre, Malte ou encore le Luxembourg, qui a signé, depuis l'affaire *LuxLeaks*, 172 rescrits fiscaux, dont je souhaiterais savoir si vous avez eu connaissance et si vous connaissez la teneur. Cela nous place dans une situation de faiblesse dans la mesure où, en face, il existe un front uni.

Il convient de clarifier les critères, d'établir une liste crédible, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

S'agissant du renforcement des sanctions, de 500 000 euros à deux millions d'euros, cela va dans le bon sens. Néanmoins, je rappelle que la banque HSBC a accepté en novembre dernier de payer 300 millions d'euros en ayant soustrait au fisc 1,6 milliard d'euros, en reconnaissant les faits pour éviter un procès. Il y a deux incitations : la sanction financière et la réputation, qui compte pour les banques. Payer pour éviter un procès, cela est-il audible par l'opinion publique ? Le projet de loi doit garantir l'intérêt général et redonner confiance, comme l'a évoqué le rapporteur général. Or le cas HSCB crée un trouble dans l'opinion et cela n'est pas de nature à rassurer ni à redonner confiance. Je comprends que cela passe mal. N'y a-t-il pas là une autre faiblesse très dommageable dans ce texte ?

**M. Jérôme Bascher.** – Vous avez indiqué qu'il existe une fluctuation de 15 % à 18 % du nombre de dossiers examinés par la CIF. Or vous avez également rappelé qu'il y a « traditionnellement » 1 000 dossiers qui sont soumis à la CIF. Existe-t-il aussi une « tradition » par région ? On croit trop souvent que tout est traité au niveau central à Bercy, dans le bureau du directeur général, mais les dossiers sont généralement traités au niveau régional.

Par ailleurs, ne pensez-vous pas que le critère de la récidive devrait être pris en compte ? On peut se tromper une fois de bonne foi, c'est d'ailleurs le sens de la loi sur la

société de confiance. Mais lorsque l'on se trompe tous les ans de bonne foi, cela est vraiment faire preuve d'un manque de chance...

**Mme Maïté Gabet, cheffe du service du contrôle fiscal.** – Il existe effectivement plusieurs listes de paradis fiscaux. La liste française, qui date de 2010, a une vertu : conduire les États avec lesquels nous dialoguons à la transparence, c'est-à-dire à répondre aux demandes que nous adressons. Les critères de la liste française sont les suivants : disposer d'un instrument juridique de coopération, une convention ou un instrument d'échange, et que cet échange soit effectif.

L'administration fiscale pose plus de 7 700 demandes chaque année en matière d'impôts directs à des territoires pour lesquels, dans le passé, nous n'aurions pas eu de réponse. Le processus peut être long, mais il y a eu une amélioration.

La liste française est en outre adossée à des sanctions de deux ordres : des obligations déclaratives, que nous qualifions de « souples », et des sanctions financières, qui majorent les flux financiers vers les territoires. La présence sur la liste française a des conséquences lourdes. C'est pourquoi, hormis Panama, les pays figurant sur cette liste sont de petits territoires. Pour les autres, nous estimons que l'échange est maintenu.

La liste de l'Union européenne comprend quant à elle trois critères : un critère de transparence, qui est le même que celui que je viens de vous présenter, et deux critères difficilement utilisables par l'administration française : l'évaluation par l'OCDE des critères du projet BEPS (érosion de la base d'imposition et transfert de bénéficiaires) et l'existence d'instruments juridiques internes aux États permettant de connaître des structures dont on ne connaît pas l'activité, c'est-à-dire des structures *offshore*.

Il est proposé de regrouper ces deux listes en distinguant le niveau des sanctions. Si les territoires sont sur la liste européenne parce qu'ils font de la législation *offshore*, ils seront soumis à la rigueur des sanctions du code général des impôts, si ce ne sont que des critères liés aux engagements de transparence au regard des travaux de l'OCDE, dans ce cas les sanctions appliquées seront un renforcement des obligations déclaratives.

Il est vain de penser que la France peut avancer seule. Tous ces travaux ne peuvent se faire que dans un cadre multilatéral. Le cadre communautaire est un cadre à part, dans lequel des arbitrages sont faits entre des dispositions juridiques et du dialogue avec les États partenaires. Nous dialoguons énormément avec nos partenaires lorsque la demande d'assistance ne fonctionne pas ou mal. Un travail est réalisé au niveau des administrations. Le bilan que je tire est que la situation s'améliore. Je le répète 7 700 demandes...

**M. Éric Bocquet.** – Pour combien de réponses ?

**Mme Maïté Gabet, cheffe du service du contrôle fiscal.** – Autant de réponses. Même s'il y a un délai moyen de réponse de 18 mois environ. Je rappelle que le Parlement a adopté un texte qui suspend la prescription pendant ce délai.

La lutte contre la fraude fiscale internationale est un travail de patience, mais nous disposons des instruments juridiques pour essayer de la caractériser.

**M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques.** – En tant que praticien, je partage le souhait d'Éric Bocquet de disposer d'une liste unique. Le texte qui vous est proposé va un peu dans ce sens puisqu'il fusionne la liste française avec la liste

européenne. Aller plus loin supposerait un accord global, qui n'existe pas, d'où la négociation multilatérale.

Par ailleurs, on retrouve au niveau international le débat sur la publicité. Quand un État est inscrit sur une liste, quelle qu'elle soit, celui-ci s'engage à prendre des dispositions. Il n'y a pas d'effet miraculeux, mais l'existence même de ces listes, aussi perfectibles soient-elles, a pour effet de pointer du doigt des États, ce qui, dans le concert des nations, n'est pas agréable pour ceux qui en sont l'objet. C'est ainsi que nous obtenons des réponses que nous n'aurions pas eues il y a quelques années.

Comme l'a rappelé Maïté Gabet, cela doit se faire dans un cadre multilatéral.

Pour répondre à la question posée sur le contrôle fiscal, ses moyens et ses modalités, le nombre de contrôles n'augmente pas. Il varie selon les années. La problématique d'aujourd'hui et de demain est moins le nombre de contrôle que la variété des modes d'intervention et leur diversification. Thierry Carcenac a fait allusion au contrôle de la comptabilité depuis le bureau. C'est ce que nous cherchons à développer : sortir de la dichotomie ancienne entre contrôle de la comptabilité sur place, dans l'entreprise, et contrôle sur pièces du bureau. Cela est à la fois un progrès en termes d'utilisation des moyens et des savoir-faire de l'administration, car cela est moins long et chronophage, mais aussi pour le tissu économique, dans la mesure où, pour les entreprises, l'arrivée d'un vérificateur n'est jamais plaisante.

Par conséquent, comme l'a indiqué Sophie Taillé-Polian, il y a une évolution des modes d'intervention. Cette pluralité nous conduit non plus à raisonner en nombre de vérifications de comptabilité générales, mais plutôt en points d'impact, c'est-à-dire en mesurant le nombre d'entreprises qui ont été « sous le regard ».

Par ailleurs, nous cherchons à mieux cibler les contrôles. Cela permet d'obtenir des résultats équivalents en diminuant le nombre de contrôles et en évitant de contrôler une entreprise « à tort ». Cela passe en effet par le recours au *big data*, au *data mining*, ou analyse de données de masse, et cela produit des résultats. Cette année, 20 % des contrôles des brigades territoriales seront effectués à partir d'une programmation issue du *data mining*.

Dans un contexte d'allocation optimale des ressources qui nous sont allouées, la diversification des modes d'action et l'amélioration des relations avec les entreprises sont compatibles.

Par ailleurs, nous développons les vérifications ponctuelles. Les points qui motivent notre présence et qui feront l'objet d'un contrôle, sont précisés en amont. Cela est beaucoup plus rapide et offre une sécurité juridique plus grande pour l'entreprise.

Conjuguer vérifications générales et ponctuelles et avoir en amont une programmation plus efficace grâce aux outils de *data mining* : ce sont les fondamentaux qui structurent l'évolution du contrôle fiscal aujourd'hui. Les évolutions globales des effectifs de la direction générale des finances publiques ont eu des conséquences : je ne prétends pas que l'ensemble de la chaîne du contrôle fiscal a été épargnée par les 38 000 suppressions d'emplois depuis une vingtaine d'années. En revanche, le cœur des vérificateurs a été peu ou prou sauvé.

S'agissant des relations avec le service national de douane judiciaire, nous travaillons actuellement à un service unique de police fiscale et de douane judiciaire. Ce service commun serait alors rattaché au directeur général des douanes et droits indirects et au directeur général des finances publiques. Cela présente plusieurs avantages : une mise en place plus rapide, des synergies, etc. Ce serait une même entité dirigée par un même magistrat. Il en résultera une meilleure efficacité.

À propos des quelque 4 000 dossiers susceptibles de faire l'objet de poursuites pénales : c'est l'objet même de votre visite prochaine en vue de vérifier les raisons justifiant que certains ne soient pas conduits vers la commission des infractions fiscales. Les critères décrits dans les instructions communes avec le ministère de la justice sont appliqués simplement. Prenons un exemple : la notion de circonstance atténuante, qui existe en droit pénal, se retrouve dans cette sélection, avec la prise en compte de l'âge de la personne, de son état de santé, etc. Certains dossiers n'ont pas été transmis à la CIF parce que des circonstances de cette nature nous conduisaient à considérer que ce n'étaient pas des dossiers emblématiques. Nos collègues magistrats partagent ces préoccupations.

L'intentionnalité est le cœur du dispositif. Mais, au pénal, cette notion est appréciée avec un très haut degré d'exigence, encore plus fort que par le juge de l'impôt.

La typologie des dossiers a plutôt évolué avec le temps. Nous avons récemment diversifié les dossiers traités. Dans les rapports annuels de la CIF, on voit bien que la représentativité socio-professionnelle a progressé.

En réponse à Jérôme Bascher sur la répartition selon les régions, le constat est très variable. Le contrôle fiscal est réalisé de façon déconcentrée : ce sont les directeurs locaux qui opèrent le premier travail de filtre, avec l'appui des pôles pénaux, puis envoient les dossiers. C'est donc un système qui remonte du bas et non un système de quota défini au niveau central.

S'agissant encore de la création du service de police fiscale, il n'y aura pas d'agents supplémentaires à ce titre. Ce seront des redéploiements, à partir de personnels issus du contrôle. J'ajoute cependant que cela ne suffira pas : pour être affecté à la police fiscale judiciaire, il faut actuellement neuf mois de formation, un examen et un agrément par les magistrats du parquet. Le recrutement se fera donc sur la base d'une sélection des personnes volontaires, qui seront ensuite formées et passeront un examen préalable. Ce nouveau service ne sera donc pas actif immédiatement.

Il est vrai qu'il peut y avoir un nombre de contrôles par rapport à la population variable d'un département et d'une région à l'autre. Pour nous adapter, nous faisons des redéploiements à l'occasion des non-replacements d'emplois en particulier. Il peut aussi nous arriver de faire des redéploiements « secs », conduisant à supprimer une implantation dans un territoire en attrition économique pour renforcer des territoires où l'activité est plus forte. C'est un travail constant, qui se poursuit.

Certains agents fonctionnaires de la direction générale des finances publiques sont détachés auprès des tribunaux comme assistants spécialisés. Par ailleurs, les tribunaux peuvent recruter des assistants spécialisés contractuels. Mais ceux qui viennent de la direction générale des finances publiques sont tous fonctionnaires.

**M. Marc Laménie.** – . – La DGFIP est une administration très dématérialisée : allez-vous, cependant, conserver une présence humaine sur nos territoires ? Au-delà de l'aspect fiscal, de la connaissance des entreprises, l'aspect humain est important.

**M. Philippe Dominati.** – . – Nos concitoyens, en particulier les acteurs du monde économique, sont nombreux à s'étonner du montant et de la durée des sanctions imposées aux entreprises européennes et françaises en particulier par l'administration américaine. Nous avons parfois l'impression qu'il s'agit d'une arme politique et concurrentielle. Y a-t-il une réaction de vos services face à cela, et le cas échéant une coopération européenne ? Y a-t-il, ensuite, un manque à gagner pour le Trésor public français ? Enfin, des mesures de rétorsion sont-elles envisagées ? D'une manière générale, des entreprises nord-américaines présentes en France se voient-elles imposer des sanctions comparables à celles des entreprises françaises présentes aux États-Unis ?

**Mme Nathalie Goulet.** – . – S'agissant de la liste des ETNC, suffit-il que le pays s'engage à pratiquer l'échange automatique pour en être retiré ?

**Mme Maïté Gabet, cheffe du service du contrôle fiscal.** – L'engagement ne suffit pas : il faut que l'échange soit effectif.

**Mme Nathalie Goulet.** – . – Le Parlement a plusieurs fois souhaité être associé à l'élaboration de la liste des ETNC, mais une telle disposition se heurterait au partage entre la loi et le règlement prévu par les articles 34 et 37 de la Constitution. Que peut-on faire à cet égard ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Il faut préciser que cette liste doit, en principe, être également mise à jour chaque année.

**Mme Nathalie Goulet.** – . – Par ailleurs, une amélioration peut-elle être attendue en matière de contrôle des prix de transfert ? Les redressements sur ce fondement sont assez faibles, alors qu'il s'agit d'un vecteur majeur de fraude.

Tracfin est un outil extrêmement utile : son périmètre d'action devrait-il être encore amené à évoluer ? Et ses moyens humains ?

D'une manière générale, je ne vous demanderais pas ce que vous pouvez faire pour le Parlement, mais ce que le Sénat pourrait faire pour vous ? De quels dispositifs auriez-vous besoin pour améliorer encore votre efficacité, qui est déjà reconnue dans le monde entier ?

Enfin, je rejoins la préoccupation exprimée par Philippe Dominati quant à la nécessité de protéger nos entreprises – voyez par exemple en Iran – face aux sanctions américaines et à ce qui s'apparente à un véritable « chantage » du dollar : de quels moyens dispose-t-on pour apporter à cela une légitime réponse ?

**M. Jean-Marc Gabouty.** – Les écarts importants, d'un département à l'autre, du rythme des contrôles fiscaux ont une incidence sur le choix d'établissement des sièges sociaux – les entreprises ont plutôt intérêt à choisir Paris plutôt que la province.

Au-delà des règles internes, avez-vous envisagé de clarifier, voire de codifier, les règles d'articulation entre la procédure fiscale et la procédure fiscale ? Même lorsqu'elle est achevée, la procédure pénale n'éteint pas l'action fiscale, ce qui peut aboutir à des

incohérences, par exemple avec l'application de sanctions fiscales à des parties qui ont bénéficié d'une relaxe en matière pénale.

**M. Philippe Dallier.** – L'article 4 du projet de loi porte sur un sujet sur lequel la commission des finances travaille depuis longtemps : les obligations déclaratives aux plateformes en ligne. Le sujet avance progressivement : obligation d'informer les utilisateurs des règles fiscales et sociales qui leur sont applicables, puis obligation d'adresser un récapitulatif annuel des revenus, et demain transmission automatique à l'administration fiscale.

Tout dépendra maintenant de notre capacité à faire appliquer ces obligations. La question se pose, tout d'abord, s'agissant des plateformes établies à l'étranger. Elle se pose aussi à l'administration fiscale : sera-t-elle capable d'agréger correctement l'ensemble des éléments transmis, et d'en faire bon usage ? Ces sommes apparaîtront-elle directement sur la déclaration des contribuables ?

S'agissant des particuliers qui perçoivent seulement des compléments de revenus via ces plateformes, le Sénat avait adopté à plusieurs reprises un abattement de 3 000 euros. Le Gouvernement avait estimé que la mesure posait un problème d'égalité devant l'impôt, mais d'autres pays européens ont institué des avantages similaires : au bout du compte, ne vait-il pas falloir revenir sur le sujet, ne serait-ce que pour vous simplifier le travail ?

**M. Charles Guené.** – Une grande banque française aurait récemment été condamnée à payer une amende par les États-Unis, mais une partie du produit de cette amende aurait été récupéré par le Trésor public français : par quel mécanisme cela est-il possible ?

**M. Vincent Éblé, président.** – L'article 2 du projet de loi vise à étendre à la direction générale des douanes le dispositif qui permet à la DGFIP de demander le code-source des logiciels de caisse et de comptabilité, pour s'assurer que ceux-ci ne sont pas « permissifs » : en pratique, la DGFIP fait-elle usage de ce droit ? Procède-t-elle effectivement à une analyse du code-source pour détecter d'éventuelles failles, ou s'agit-il seulement d'une mesure dissuasive ?

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – L'article 7 du projet de loi vise à sanctionner les tiers qui concourent à la fraude – par exemple des cabinets d'avocats, qui parfois bénéficient de la compétence d'anciens fonctionnaires de la DGFIP. Le texte impose toutefois de démontrer que la prestation est intentionnellement fournie à des fins frauduleuses : n'est-ce pas là un peu théorique ? Je vois mal un cabinet inscrire expressément cela dans ses supports de publicité.

**M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques.** – En réponse à la question de Marc Laménie, je confirme que l'aspect humain est indispensable. C'est d'ailleurs le droit qui nous l'impose, à travers l'exigence d'un « dialogue oral et contradictoire » – dont l'absence suffit à vicier la procédure. Le développement du contrôle à distance ne remet d'ailleurs nullement en cause ce dialogue, en particulier à la fin du contrôle. La matière fiscale est une matière complexe, et la doctrine n'est pas toujours établie sur certains points : c'est pour cela que le dialogue avec le contribuable est une nécessité, qui conduit parfois l'administration à faire évoluer sa position au cours du contrôle ou en cas recours.

La question de Philippe Dominati sur les sanctions américaines imposées à certaines entreprises ne fait pas référence, à ma connaissance, à des affaires fiscales. Les affaires dont la presse s'est fait l'écho relèvent de la réglementation bancaire et financière – et l'on peut d'ailleurs comprendre que la « transaction » sous sa forme américaine, le caractère pénal ou quasi-pénal des sanctions, et l'*imperium* du dollar soient assez pesants. Mais une réponse « fiscale » ne serait pas pertinente, non seulement car le sujet n'est pas le même, mais aussi parce que, tout simplement, la loi interdit de traiter différemment des entreprises en fonction de leur nationalité ou de celle de leur actionnaire.

S'agissant des États et territoires non coopératifs évoqués par Nathalie Goulet, il existe une liste qui doit être mise à jour annuellement...

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – ...et qui ne l'a pas été depuis deux ans !

**M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques.** – Dont acte.

**M. Vincent Éblé, président.** – Lors du bilan sur l'application des lois hier en séance publique, j'ai moi-même interrogé le ministre sur le sujet, qui a répondu que la nouvelle liste serait publiée une fois le présent projet de loi adopté. On ne peut que se féliciter de la prochaine publication de la liste pour l'année prochaine, mais nous aurions tout de même apprécié de disposer d'une meilleure information pour la période actuelle !

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – En outre, l'annexe au projet de loi de finances sur le réseau conventionnel de la France en matière d'échange d'informations fiscales n'a pas été publiée au cours des dernières années !

**M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques.** – S'agissant de Tracfin, et sans que je puisse me prononcer sur l'évolution des moyens de la cellule, je rappelle que le grand bouleversement fut l'extension de sa compétence, il y a quelques années, à la grande fraude fiscale – auparavant, la compétence de Tracfin ne concernait que le blanchiment et le financement du terrorisme. La fraude fiscale entre donc dans le champ des déclarations de soupçon auprès de Tracfin, qui les analyse et les transmet le cas échéant à la DGFIP, ce qui constitue pour nous une source d'information supplémentaire précieuse dans la programmation de nos contrôles fiscaux. Cela fonctionne bien.

Vous avez demandé ce que le Sénat pourrait faire pour la DGFIP : j'y suis très sensible. Si vous étiez amenés à réfléchir sur les critères de transmission des dossiers à la commission des infractions fiscales, mon souhait serait que nous puissions mener ce travail en association avec vous. Ceci constituerait un progrès important en termes de transparence, et permettrait de démentir le procès qui nous est parfois fait de « conserver » des dossiers à fort enjeu, susceptibles d'aboutir à des sanctions pénales exemplaires, au lieu de les transmettre au Parquet.

La question de Jean-Marc Gabouty portant sur la cohérence entre la procédure fiscale et la procédure pénale est en effet très importante – et très complexe. De fait, c'est l'une des raisons qui nous conduit à nous montrer sélectifs dans la transmission des dossiers à l'autorité judiciaire. Ces deux procédures sont en principe indépendantes, de sorte qu'il peut en effet arriver qu'un contribuable soit relaxé au pénal, alors que la procédure fiscale suit son cours et aboutit le cas échéant à des redressements et pénalités. La plupart du temps, toutefois,

les délais de la justice pénale sont plus longs que ceux de l'administration ou de la justice administrative.

Le cas inverse est peut-être plus compliqué : une procédure fiscale qui finalement n'aboutit à aucun redressement ni à aucune pénalité, tandis que la procédure pénale suit son chemin. Par exemple, si l'administration fiscale perd un accusé de réception, cela remet en cause le débat oral et contradictoire et le redressement peut être annulé. Le juge judiciaire, lui, n'est pas entièrement lié par cette exigence.

Ces résultats différents sont-ils pleinement satisfaisants ? Sans doute pas, mais le caractère distinct des procédures se comprend : elles n'ont pas le même objet. C'est d'ailleurs notamment pour cela que le principe du *non bis in idem* ne s'applique pas. Nos critères de sélection pour la transmission à l'autorité judiciaire nous conduisent donc à prendre en compte le risque que le dossier, sur plan fiscal, n'aboutisse pas. Même si l'existence de deux procédures distinctes se comprend, nous faisons en sorte d'éviter que cela puisse aboutir à des résultats discordants qui heurteraient un peu l'esprit.

À cet égard, l'existence – ou non – du « verrou de Bercy » ne change rien au fait qu'il existe deux procédures distinctes. Et une augmentation du volume des affaires traitées par l'autorité judiciaire conduirait sans doute, mécaniquement, à une augmentation de ces divergences.

S'agissant de la transmission automatique des revenus de leurs utilisateurs par les plateformes en ligne, Philippe Dallier a évoqué la question de la capacité à agréger les informations reçues. C'est une question cruciale, celle de la qualité de l'identification des personnes, et c'est une question que la DGFIP connaît bien, aussi bien pour le prélèvement à la source demain que pour les déclarations pré-remplies aujourd'hui. Le projet de loi liste une série d'informations que les plateformes devront nous transmettre, et nous avons effectué un travail important avec celles-ci en amont pour les sensibiliser à l'exigence de qualité de ces informations.

Je rends hommage à votre ténacité sur la question du seuil de 3 000 euros applicable aux revenus déclarés pas les plateformes, je note que vous présentez cela comme une mesure qui simplifierait le travail de la DGFIP, mais j'attire votre attention sur le principe d'égalité devant l'impôt : que l'on recoure à une plateforme en ligne ou à un autre procédé pour trouver un client, l'activité est la même du point de vue fiscal. Il n'est donc pas possible d'exonérer jusqu'à un certain seuil les personnes qui passent par une plateforme numérique.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Comment justifiez-vous dans ce cas l'abattement – ou plus précisément la dispense de majoration – bénéficiant aux indépendants qui adhèrent à un centre de gestion agréé pour effectuer leurs démarches déclaratives ?

**M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques.** – Cela n'a rien à voir. Le principe d'égalité devant l'impôt interdit d'accorder un avantage au titre du fait que l'on passe par une plateforme en ligne. J'entends bien que je ne purge pas là le débat, qui a je crois déjà eu lieu en séance publique...

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Il reviendra !

**M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques.** – Quant au dispositif de lutte contre les logiciels permissifs, la direction générale des douanes et droits indirects a avancé sur le sujet et a estimé que celui-ci pourrait lui être utile. Du côté de la DGFIP, s’agissant de l’obligation de certification des logiciels de caisse adoptée il y a deux ans, certaines entreprises n’ont pas été prêtes dans les délais prévus. Il faut laisser encore un peu de temps, mais la détermination est là et nous les accompagnons. S’agissant maintenant du volet portant sur les éditeurs, qui prévoit un droit de communication portant sur le code-source du logiciel, nous avons fait dans le passé, avant l’intervention du législateur, des perquisitions fiscales chez certains éditeurs de logiciels, et nous avons utilisé leurs fichiers de clients.

S’agissant enfin de la sanction applicable aux tiers complices de la fraude fiscale, le texte présenté tire les enseignements d’une précédente disposition censurée par le Conseil constitutionnel. La clé est la possibilité de démontrer l’intentionnalité. Prenons l’exemple d’un montage qui met en œuvre trois sociétés interposées, deux prête-noms, un territoire non coopératif, un trust : le conseil aura le plus grand mal à convaincre que ce montage n’a pas pour objet de dissimuler des avoirs. Mais la sophistication de la fraude est une réalité, et l’intentionnalité est parfois plus difficile à démontrer. Elle n’est pas mise en œuvre par l’entrepreneur, mais par le conseiller spécialisé. Il est choquant qu’un complice évident échappe à toute sanction et il faut mettre en place des éléments de dissuasion. Une affaire rendue publique dans laquelle un conseil a été condamné au pénal a ainsi permis de faire réfléchir certains professionnels : c’est aussi cela que nous recherchons.

*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 17 heures.*

**Mardi 12 juin 2018**

- Présidence de M. Vincent Éblé, président -

*La réunion est ouverte à 17 h 55.*

**Projet de loi relatif à la lutte contre la fraude - Audition de  
M. Marc El Nouchi, président de la commission des infractions fiscales (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 19 heures.*

**Mercredi 13 juin 2018**

- Présidence de M. Claude Raynal, vice-président -

*La réunion est ouverte à 9 heures.*

**Proposition de loi portant Pacte national de revitalisation des centres-villes et centres-bourgs - Examen des amendements de séance déposés sur les articles délégués au fond sur le texte de la commission des affaires économiques**

*Article 3 (supprimé)*

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis.** – Avis défavorable à l'amendement n° 24 rectifié qui rétablit la rédaction initiale de l'article 3, qui a été supprimé lors de l'examen en commission.

La directive TVA de 2006 est d'application stricte : elle autorise l'application des taux réduits de TVA à des travaux de rénovation, mais certainement pas à des travaux aboutissant à rendre l'immeuble comme neuf, ce que propose cet amendement dans le parc de logements privés. Elle autorise également l'application de ces taux réduits pour des programmes de logements prévus dans le cadre de la politique sociale, mais pas pour des programmes qui comportent seulement 10 % de logements sociaux et 25 % de logements intermédiaires.

Enfin, la dernière loi de finances a recentré, à juste titre selon notre commission, le dispositif Pinel sur les zones où le marché du logement est tendu. Il ne convient pas de revenir là-dessus. C'est une question de coût pour les finances publiques, mais aussi d'efficacité : le dispositif favorise les propriétaires qui investissent dans certaines zones, mais il ne crée pas la demande là où elle n'est pas suffisante.

**M. Patrice Joly.** – Je vous prie de m'excuser pour mon insistance, mais cet amendement est important. Il faut des dispositifs qui encouragent la réhabilitation des logements dans les centres-villes et les centres-bourgs. Donnons-nous les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ces réhabilitations. Les auteurs de cette proposition de loi sont attentifs aux décisions de notre commission. Ils considèrent que les taux réduits de TVA sont un levier important pour mettre en œuvre leur texte.

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis.** – Je maintiens mon avis défavorable. Ces taux réduits de TVA ne sont pas compatibles avec la directive.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Cette mesure serait pour le moins novatrice. Les taux réduits de TVA étaient jusqu'alors décidés par le législateur au niveau national, pas par la commune.

**M. Patrice Joly.** – Il n'y a pas loin d' « OSER » à « audace ».

**M. Philippe Dallier.** – J'ai co-signé la proposition de loi. En loi de finances, nous avons touché à la TVA pour compenser le fait que le Gouvernement fera les poches des bailleurs sociaux. Le projet de loi ELAN nous donnera l'occasion de discuter du financement

des logements sociaux. Mieux vaut reporter le débat à l'examen de ce texte, voire du prochain projet de loi de finances.

**M. Pascal Savoldelli.** – La prochaine réforme de la fiscalité locale risque de mobiliser la TVA au service des collectivités territoriales. Cela pose problème. Le sujet sera aussi traité dans la loi de finances. Ce projet de loi a été co-signé par des sénateurs de sensibilités politiques différentes. En matière fiscale, les dispositions ne sont pas assez bien préparées. Nous nous abstenons. D'autant que le texte concernera 220 collectivités seulement...

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis.** – Il en concernera plus de 600. Philippe Dallier a raison ; une réflexion est en cours au niveau européen pour que les États puissent fixer leur taux réduit de TVA avec davantage de liberté. Dans le même temps, le ministre de l'économie a indiqué qu'il souhaitait revenir sur un certain nombre de taux de TVA réduits. Attendons.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 24 rectifié.*

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis.** – Dans leur amendement n° 30, Rémy Pointereau et Martial Bourquin restaurent de manière partielle l'article 3, supprimé à notre initiative. Les premier et troisième alinéas reprennent des dispositions du taux réduit de TVA dans les logements privés, contraires au droit communautaire et déjà rejetées par notre commission. Le deuxième alinéa, plus acceptable, étend aux périmètres d'opérations de sauvegarde économique et de redynamisation (OSER) un taux réduit de TVA applicable pour les logements sociaux et intermédiaires dans les zones tendues sous certaines conditions. Enfin, le quatrième alinéa étend le dispositif Pinel aux périmètres OSER, ce qui est contraire à l'avis que nous avons rendu lors de l'examen du dernier projet de loi de finances. Avis défavorable qui pourrait devenir un avis de sagesse si les auteurs acceptaient de rectifier leur amendement en améliorant les premier et troisième alinéas et en retirant le quatrième.

**M. Rémy Pointereau, co-auteur de la proposition de loi.** – Cette réduction du taux de TVA est très attendue par les collectivités territoriales. Nous avons souhaité que le dispositif Pinel puisse s'appliquer quand l'opération se situe dans un périmètre OSER. Cette mesure est indispensable pour faciliter la rénovation des centres-villes. Je suis d'accord pour améliorer l'amendement en séance. Mais ce point est important.

**M. Marc Laménie.** – Il faut rendre les centres-bourgs et les centres-villes attractifs en les réhabilitant, c'est évident. Cependant, les taux réduits de TVA sont-ils conformes au droit européen ?

**M. Bernard Delcros.** – Il est essentiel de rétablir le dispositif Pinel dans les centres-villes si l'on veut attirer des investissements afin d'y rénover le patrimoine en mauvais état.

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis.** – Le préfet, après étude détaillée du contexte immobilier local, pourra plafonner le nombre de logements et les surfaces concernés par le dispositif Pinel. Il ne faut pas que des épargnants se retrouvent en difficulté sous prétexte de défiscalisation. Nous pourrions avoir le débat en séance.

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

*Articles additionnels après l'article 4*

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 13 rectifié augmente de 66 % à 75 % la réduction d'impôt sur le revenu au profit des particuliers mettant à disposition d'une association culturelle à titre gratuit un local dans un périmètre OSER. Il est intéressant de prévoir une animation culturelle dans ce genre de périmètre et la mesure n'entraîne pas de dépense considérable. Avis de sagesse.

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 13 rectifié.*

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis.** – Avis défavorable à l'amendement n° 10 rectifié qui porte à 80 % l'abattement d'impôt sur le revenu appliqué aux micro-entrepreneurs au titre de la location saisonnière dans les périmètres OSER. Il pourrait favoriser un report des nuitées vers les locations souvent effectuées par l'intermédiaire d'internet, au détriment du secteur hôtelier, fragilisant ainsi un secteur pourvoyeur d'emplois. Il pourrait également favoriser le développement de la location temporaire pour des logements jusqu'alors loués à des habitants résidents, rompant ainsi un facteur de dynamisme pour le centre-ville ou le centre-bourg. Enfin, en l'état du texte et de la définition du périmètre OSER, cet amendement présente une difficulté constitutionnelle au regard du principe d'égalité devant l'impôt.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 10 rectifié.*

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 8 rectifié institue un crédit d'impôt au titre des dépenses de rénovation d'un logement situé en périmètre OSER. Le dispositif serait proche du crédit d'impôt « transition énergétique » (CITE) et s'appliquerait à toute rénovation de logement en périmètre OSER. Le plafond de dépenses est identique, soit 8 000 € pour une personne seule et 16 000 € pour un couple, avec une majoration pour personnes à charge supérieure à celle du CITE. Le crédit prendrait en charge 15 % des dépenses engagées, contre 15 à 30 % pour le CITE en fonction du type de travaux.

L'impact financier n'est pas chiffré et il s'agirait donc d'une nouvelle dépense « de guichet », avec un effet d'aubaine probablement très important, car aucune condition particulière ne viendrait limiter son application. Le dispositif présente la même difficulté qu'avec les autres mesures fiscales du texte : pourquoi s'appliquerait-il dans une rue choisie par la commune, et pas dans la rue voisine ? Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 8 rectifié.*

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 7 rectifié reprend le dispositif du crédit d'impôt sur les intérêts de prêts pour l'acquisition d'un logement, qui existait jusqu'en 2010, en l'appliquant dans un périmètre OSER.

Or la loi de finances pour 2011 a remplacé ce crédit d'impôt, pour plusieurs raisons : il présentait un fort effet d'aubaine, il favorisait des ménages qui n'en ont pas forcément besoin puisqu'il est d'autant plus élevé que le bien est onéreux, et il contribuait à la hausse des prix puisqu'il était ouvert à tous les acheteurs. On observerait probablement les mêmes effets avec le dispositif proposé, puisqu'il suit les mêmes modalités.

Ce crédit d'impôt a été remplacé, ainsi que d'autres dispositifs d'aide, par le prêt à taux zéro + (PTZ +). Il y aurait donc, en périmètre OSER, chevauchement de deux dispositifs,

alors même qu'il ne s'agit pas nécessairement des endroits où il est le plus difficile de trouver un logement. Avis défavorable.

**M. Gérard Longuet.** – Je comprends votre position. Il n'en reste pas moins vrai que l'investissement de rénovation en centre urbain de type OSER est parfaitement non rentable. Le prix du mètre carré à rénover implique des investissements supérieurs à la valeur vénale. Nous aurons un débat difficile en séance. La commission donne le sentiment d'être à côté des réalités économiques et ne prévoit rien pour réduire la différence entre le coût des rénovations assurées par les propriétaires et la valeur vénale des logements. Cependant ces amendements ne régleront rien, que nous les votions ou pas. C'est décourageant, mais c'est la réalité.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 7 rectifié.*

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 9 rectifié institue un crédit d'impôt pour les dépenses d'acquisition et de réhabilitation d'immeubles situés en périmètre OSER. Il bénéficierait aux organismes HLM, à condition qu'ils donnent le logement en location ou qu'ils le confient à un centre régional des œuvres universitaires et scolaires. Le montant du crédit d'impôt serait de 40 %. Ce dispositif est proche de celui prévu dans les départements d'outre-mer par l'article 244 *quater* X, mais avec beaucoup moins de conditions et de contrôles.

Les organismes HLM, de même que d'autres organismes de logement social, sont déjà exonérés du paiement de l'impôt sur les sociétés pour les opérations réalisées au titre du service d'intérêt général. Ceci inclut notamment l'acquisition et l'amélioration de logements à loyers plafonnés, destinés à des personnes sous conditions de ressources.

Comme le présent amendement limite le montant du crédit d'impôt au montant de l'impôt dû, son effet serait forcément très limité et ne relèverait pas des missions d'intérêt général des organismes HLM. En tout état de cause, il ne s'accompagne d'aucune évaluation de l'impact réel qu'il aurait sur des déclenchements d'opérations. Avis défavorable.

**M. Pascal Savoldelli.** – J'ai la même opinion que le rapporteur. L'effet du levier fiscal pour que les bailleurs sociaux soient en situation d'acquérir des logements est d'une inefficacité flagrante. Le levier fiscal fait porter l'effort sur la nation, alors qu'il faudrait plutôt solliciter le secteur bancaire. Nous sommes d'accord sur l'objectif ; il reste à nous entendre sur les leviers à privilégier. Beaucoup de communes se heurtent à un refus de la part des banques, lorsqu'elles veulent relancer une activité. Le levier fiscal suffira-t-il ou ne faut-il pas engager davantage les banques dont je rappelle qu'elles pratiquent des prêts à taux zéro, voire négatifs ?

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis.** – C'est un autre sujet. Des dispositifs spécifiques existent pour le démarrage d'entreprises, comme les prêts d'honneur à taux zéro. Ce type de dispositif n'est pas adéquat. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 9 rectifié.*

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 6 rectifié prévoit une exonération de la taxe de publicité foncière ou des droits d'enregistrement pour les acquisitions d'immeubles situés dans les périmètres OSER. Une exonération de ce type existe déjà dans le code général des impôts qui s'applique lorsque l'acquéreur s'engage à

reconstruire l'immeuble, ou dans le cadre de zones à urbaniser par priorité ou de zones d'aménagement différé. L'exonération proposée par cet amendement serait beaucoup plus large puisqu'elle concernerait l'ensemble du périmètre des centres-villes OSER, soit au moins 4 % de la surface urbanisée et une proportion sans doute nettement plus élevée des immeubles.

Les droits de mutation sont un impôt dont on connaît les limites : ils ont sans doute un impact social car ils rendent coûteuse toute cession d'immeuble, et donc tout déménagement pour un propriétaire. Pour autant, leur réforme éventuelle ne peut être réalisée à l'occasion de cette proposition de loi, mais devrait intervenir à l'occasion d'un projet de loi de finances, dans le cadre de la réforme des finances locales annoncée par le Gouvernement.

Enfin, l'amendement entraînerait une perte de ressources pour les communes et les départements. Avis défavorable.

**M. Claude Raynal, président.** – Cette dernière phrase assèche le sujet.

**M. Michel Canevet.** – Les communes devraient pouvoir décider d'exonérer les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) dans les périmètres OSER.

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis.** – C'est ce que prévoit l'amendement, de manière automatique.

**M. Michel Canevet.** – Ce n'est pas au département de décider sur la part communale.

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis.** – L'amendement supprime la perception des DMTO dans le périmètre OSER sans consultation de la commune, ni du département. D'où notre avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 6 rectifié.*

### *Article 9*

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis.** – Avis de sagesse aux amendements identiques 27 rectifié *ter* et 38 rectifié *ter* qui relèvent de 5 000 euros à 10 000 euros le plafond du crédit d'impôt au titre de l'équipement numérique. Il était proposé initialement un crédit d'impôt de 30 000 euros. Nous avons décidé de l'abaisser à 5 000 euros, ce qui permettait des acquisitions de 10 000 euros.

**M. Patrice Joly.** – La semaine dernière, notre commission avait envisagé l'aspect matériel de l'article. Or il faut prévoir les prestations intellectuelles et les accompagnements dans la transition vers le numérique, ce qui explique l'augmentation des coûts et la remontée des seuils.

**Mme Christine Lavarde.** – Nous nous étions déjà étonnés du montant du crédit d'impôt par rapport à ce qu'il devait financer. On nous parle maintenant d'équipement informatique et de prestations intellectuelles d'accompagnement. Je reste étonnée qu'un tel montant de crédit d'impôt s'applique à des équipements dont les charges sont déjà en partie déductibles.

**M. Philippe Dallier.** – Les sites marchands n’ont pas tous la même envergure. Prévoir un forfait pouvant aller jusqu’à 10 000 euros pour créer une simple page web où figure ce que l’on vend dans une boutique serait excessif. Il faudrait préciser le dispositif.

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis.** – Dès le début, nous avons précisé qu’il ne s’agissait pas seulement du matériel informatique, mais de toutes les prestations d’ingénierie. Pour que le système soit efficace, l’ingénierie est portée de façon collective par l’ensemble des commerçants et le prix est mutualisé. Un investissement de 10 000 euros avec un crédit d’impôt de 5 000 euros serait de nature à répondre à la plupart des besoins.

**M. Philippe Adnot.** – J’ai beaucoup d’amitié pour Rémy Pointereau. Cependant, que faites-vous des artisans du village voisin de 200 habitants, où il n’y a même pas de centre-ville et qui sont en concurrence avec les autres ? C’est la faute à pas de chance... Arrêtons avec tout cela.

**M. Rémy Pointereau.** – Il ne s’agit pas uniquement d’acheter du matériel informatique. L’objectif, c’est de créer une plateforme de vente en ligne regroupant plusieurs commerçants, ce qui leur assurera une présence sur le marché du numérique sans aller, bien sûr, jusqu’à concurrencer Amazon.

**M. Philippe Adnot.** – Cela créera des distorsions de concurrence qui empireront la situation de ceux qui ne sont pas dans les centres-bourgs.

**M. Martial Bourquin, co-auteur de la proposition de loi.** – Cet amendement permettra aux artisans, y compris ceux du village voisin, d’avoir un showroom dans le centre-bourg, ce qui contribuera à relancer l’artisanat, en multipliant les possibilités d’embauche pour les artisans. On présentera leurs travaux et leurs savoir-faire dans des boutiques plus ou moins durables ou éphémères. C’est une pratique très intéressante, qui a déjà cours dans plusieurs villes.

*La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur les amendements identiques n<sup>os</sup> 27 rectifié ter et 38 rectifié ter.*

#### **Article additionnel après l’article 9**

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis.** – L’amendement n° 12 rectifié exonère de cotisation foncière les entreprises des micro-entrepreneurs installés dans un périmètre OSER pendant les deux ans suivant l’année de la création de leur entreprise, ce qui porterait à trois ans la durée totale de l’exonération.

Pour la collectivité concernée, ce nouveau cas d’exonération viendrait en corollaire de la décision d’engager une opération de sauvegarde économique et de redynamisation. Il permettrait d’accompagner le lancement de nouvelles activités dans ces territoires.

Toutefois, en l'état du texte et de la définition du périmètre OSER, cet amendement présente une difficulté constitutionnelle au regard du principe d'égalité devant l'impôt. Philippe Adnot vient d'en parler : deux micro-entrepreneurs pourraient se retrouver dans une situation différente devant la cotisation foncière des entreprises (CFE) selon qu'ils sont installés ou pas dans un périmètre OSER. La mise en œuvre d'une telle opération résulte d'une démarche volontaire des collectivités, et non de l'application automatique de critères préalablement définis comme certains dispositifs de zonage. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12 rectifié.*

**Article additionnel après l'article 12 (supprimé)**

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 41 porte de une à cinq années la durée de l'exonération des cotisations patronales au titre des assurances sociales et des allocations familiales, pour une entreprise de moins de 50 salariés en zone de revitalisation rurale (ZRR). Il ne s'appliquerait que dans les intercommunalités dont la densité de population est inférieure à 20 habitants par kilomètre carré.

Ce dispositif, déjà présenté dans le cadre du dernier projet de loi de financement de la sécurité sociale, ne peut être accepté parce qu'il n'a pas de rapport avec la présente proposition de loi.

Je fais toutefois observer que les charges patronales ont très fortement diminué au cours des dernières années, tout particulièrement avec la transformation du CICE en baisse des charges. Les exonérations zonées ne présentent donc plus un grand avantage comparatif en matière de charges sociales. Demande de retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 41 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Article 26**

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 28 rectifié restaure la taxe sur l'artificialisation des terres dans la rédaction d'origine. Demande de retrait au profit de l'amendement n° 33 qui constitue un moyen terme entre le texte voté par la commission des finances et le texte d'origine de la proposition de loi.

Il prévoit à nouveau, dans son I et son II, d'instaurer une taxe sur les locaux de commerce destinés au commerce électronique et propose, dans son III, de relever à 1 000 mètres carrés le seuil d'application de la taxe concernant les surfaces commerciales. Je rappelle qu'il était fixé à 400 mètres carrés par la proposition de loi et que nous l'avions rehaussé à 2 500 mètres carrés. Au-dessus de 1 000 mètres carrés, les projets sont soumis à une autorisation d'exploitation commerciale, de sorte que la taxe ne s'appliquerait pas aux petits supermarchés qui sont nécessaires dans tous les quartiers de la ville et qui causent certainement moins de tort aux commerces du centre-ville que les établissements plus vastes. Cette rédaction améliore le rendement de la taxe et nous pourrions l'accepter.

Enfin l'amendement coordonne la taxe sur l'artificialisation des terres avec la taxe dite « taxe sur les bureaux » (TSB) en Île-de-France, qui porte également, en réalité, sur les commerces, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement. La taxe sur l'artificialisation ne s'ajouterait donc pas à la TSB, ni à la surtaxe sur les surfaces de

stationnement instaurée par la loi de finances pour 2015. Enfin, on conserverait le seuil de 500 mètres carrés pour la prise en compte des surfaces de stationnement. Avis de sagesse.

**M. Patrice Joly.** – L’amendement n° 33 est effectivement meilleur que le n° 28 rectifié.

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis.** – L’amendement n° 33 constitue la colonne vertébrale de la proposition de loi. Sans moyens, nos propositions n’auront pas d’efficacité. Cet amendement fait droit aux demandes principales des auteurs du texte.

*La commission demande le retrait de l’amendement n° 28 rectifié et s’en remet à la sagesse du Sénat sur l’amendement n° 33.*

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis.** – L’amendement n° 43 fixe un objectif « zéro artificialisation nette du territoire d’ici 2025 » dans le code de l’urbanisme. Un objectif de cette nature existe déjà et l’amendement, qui adopte une position très rigide, s’éloigne du cadre strict de la proposition de loi. Demande de retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l’amendement n° 43 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis.** – L’amendement n° 47 fixe pour objectif à compter de 2022 de n’acheter que des produits n’ayant pas contribué à la déforestation importée. Il s’éloigne du cadre de la proposition de loi. Le Gouvernement travaille à l’élaboration d’une stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée, qui devrait être présentée à l’été. Elle concernera surtout l’impact de certaines productions sur la déforestation à l’échelle mondiale. Nous examinerons bientôt le projet de loi pour l’équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire. Demande de retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l’amendement n° 47 et, à défaut, y sera défavorable.*

### **Article 27**

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis.** – L’amendement n° 44 qui supprimait la taxe sur les livraisons liées au commerce électronique est satisfait, car notre commission a remplacé la taxe sur les livraisons par une taxation spécifique des entrepôts de stockage principalement affectés au commerce électronique. Demande de retrait ou avis défavorable.

**M. Jean-François Rapin.** – Cet article pose problème. Nous avons instauré une taxe sur les locaux de stockage. Or ces locaux sont pourvoyeurs d’emplois. Pourquoi ne pas supprimer l’article dans son intégralité ?

**M. Philippe Dominati.** – Cette suppression a déjà été proposée dans un amendement déposé lors de notre dernière réunion. Je n’ai pas été convaincu par la proposition médiane du rapporteur. Je suis favorable à la suppression intégrale de l’article.

**M. Jean-François Rapin.** – Claude Malhuret souhaitait supprimer l’article alors qu’il ne faisait pas encore mention de la taxe sur les bâtiments.

**M. Jérôme Bascher.** – Le dispositif va-t-il s'appliquer réellement aux entreprises visées ? Il risque de toucher des entreprises parfois fragiles. Dans le Nord et le Pas-de-Calais, La Redoute fermerait définitivement avec un tel dispositif, car l'entreprise est proche du point mort. De nombreux locaux de stockage concernent des PME.

**M. Martial Bourquin.** – Sont exonérées de la taxe « les livraisons des entreprises commerciales ou artisanales dont le chiffre d'affaires n'excède pas 50 millions d'euros. » Toutes les entreprises fragiles sont donc exemptées de la taxation.

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis.** – Nous aurons ce débat lors de l'examen de l'amendement n° 34 rectifié.

**M. Marc Laménie.** – L'amendement exonère La Poste, dont on connaît l'importance comme service public local. J'y suis donc favorable.

**M. Arnaud Bazin.** – Vous évoquez là l'amendement suivant, le n° 34 rectifié.

**M. Philippe Adnot.** – Examinons cet amendement avant de prendre position.

**M. Claude Raynal, président.** – Cela me semble approprié.

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis.** – L'amendement n° 34 rectifié rétablit la taxe sur les livraisons de biens commandés par voie électronique – déjà remplacée par une taxation spécifique – avec des modalités corrigées par rapport au dispositif supprimé par la commission des finances, afin de prendre en compte certaines de nos observations. Ses modalités ne conduisent plus à un montant très variable et parfois très élevé, au détriment des territoires périphériques. La taxe est proportionnelle à la valeur du bien avec trois échelles territoriales : un taux de 1 % lorsque la distance entre le dernier lieu de stockage et l'adresse de livraison finale est inférieure à 50 kilomètres, 1,5 % lorsque la distance est entre 50 et 80 kilomètres, 2 % lorsque la distance est supérieure à 80 kilomètres.

Subsistent néanmoins trois difficultés. La première tient à son calcul : comment garantir la capacité de l'administration fiscale à récupérer les informations concernant la distance parcourue pour la livraison du bien ? La deuxième en découle : cette information sera plus facilement récupérable auprès des acteurs français du e-commerce que des géants étrangers. Il ne faudrait pas que la taxe s'opère au détriment de nos entreprises qui cherchent depuis quelques années à surmonter leurs difficultés en développant des activités de commerce en ligne. La troisième est essentielle, car elle conditionne la validité du dispositif : le champ des exonérations a été complété par rapport au dispositif initial. L'exonération prévue pour les livraisons effectuées par La Poste ne respecte pas le principe d'égalité devant les charges publiques. J'appelle donc les auteurs de l'amendement à retirer cette exonération. Sous le bénéfice de ces observations, je m'en remets à la sagesse du Sénat.

**M. Claude Nougéin.** – Cet amendement de bon sens rétablit la taxe sur les livraisons ; auparavant, les entrepôts étrangers étaient exonérés de taxe, les français étaient pénalisés. Par contre, je m'inquiète des différentes exonérations. On est loin du choc de simplification ! Sont exonérées de la taxe les livraisons non consommatrices d'énergie fossile ; il faudra recenser tous les véhicules de livraison ! Sont exonérées les entreprises commerciales et artisanales ayant un chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros ; cela suppose que chaque client donne son chiffre d'affaires ! Un bon impôt est un impôt simple !

**M. Pascal Savoldelli.** – Le chiffre d'affaires d'une entreprise n'est pas révélateur de sa solidité...

**M. Philippe Dallier.** – Bonne remarque !

**M. Pascal Savoldelli.** – Comment avez-vous défini le critère de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires ?

**M. Philippe Dominati.** – Je suis opposé à la création de cette taxe, qui aurait soi-disant une incidence économique faible. C'est le client, ou sinon l'entrepreneur et l'entreprise – créateurs d'emploi – qui paieront ! Les collectivités critiquent l'État lorsqu'il prend une taxe en rabotant, et elles font pareil ! Cela ne fait pas partie de ma philosophie politique.

**Mme Nathalie Goulet.** – La semaine dernière, notre commission s'était prononcée sur la taxation des kilomètres. Malgré les améliorations, cette mesure sort d'un contexte général alors que nous cherchons une taxation plus globale. J'y suis opposée.

**M. Martial Bourquin.** – Rémy Pointereau et moi-même avons retravaillé notre dispositif après la dernière réunion de la commission des finances. On ne peut pas laisser les GAFA (Google, Amazon, Facebook, Apple), non soumis à notre fiscalité, tailler des croupières à notre économie. On nous oppose le coût pour le consommateur, mais ayons la volonté politique de ne pas laisser faire cela ! Une fiscalité de 3 % sur le chiffre d'affaires des GAFA n'est pas encore pour demain : deux pays européens y sont encore opposés. Pendant dix ans, ils continueront à gagner des parts de marché en raison du différentiel de fiscalité. Rétablissons une concurrence saine grâce à la taxation des livraisons. Nous avons tenu compte de vos objections et travaillé sur une fiscalisation plus légère et plus efficace.

Nous avons choisi le chiffre de 50 millions d'euros pour ne pas toucher les PME et les PMI qui réalisent du stockage et sont parfois en difficulté, afin d'éviter qu'elles soient touchées lorsqu'elles font du commerce électronique. Cette nouvelle taxe ne doit pas se retourner contre elles.

**M. Jérôme Bascher.** – Je comprends parfaitement cette philosophie, mais vous continuez à proposer un dispositif trop compliqué. Nous ne sommes pas allés au bout de la réflexion, même si la copie est un peu retravaillée. L'objectif est en-deçà de nos attentes. Les grandes entreprises ne sont pas propriétaires de leurs sites, ce sont des sociétés foncières internationales. Attention à ce que nous ferons.

**M. Philippe Adnot.** – A-t-on mesuré la complexité du dispositif proposé, avec un premier taux de 1 %, qui change ensuite selon le nombre de kilomètres ? Cela sera répercuté sur le consommateur : plus il sera loin, plus il paiera. La facture est établie au moment de l'envoi. Ayons le courage de dire non.

**M. Jacques Genest.** – Même si j'approuve les objectifs de ses auteurs, cette disposition sera très difficile à appliquer techniquement. Ce serait comme donner de l'aspirine à un malade du cancer. Si l'on n'avait pas ouvert autant de supermarchés, les petits commerces n'auraient pas disparu, et si l'on n'avait pas libéralisé le prix de l'essence, les stations-services de nos villages n'auraient pas fermé ! Soyons cohérents et regardons les choses en face.

**M. Jean-François Husson.** – Il y a un problème de ligne politique et de faisabilité économique. Vous proposez un choc de complexité ! Je vois qu'un expert-comptable va s'exprimer... Honnêtement, c'est pire que le grand loto des chiffres ! Je ne comprends pas l'exonération prévue pour les moyens de transport non consommateurs d'énergie fossile. Certes, il faut faire attention au climat mais aussi au cycle de vie des véhicules. On risque de se retrouver en contradiction avec l'un des objectifs. Je ne comprends pas non plus l'exonération pour les livraisons dans un bureau ou un point de contact de La Poste ; certaines activités privées ont une amplitude d'ouverture dans les territoires bien plus grande et ne sont pas mentionnées.

**M. Bernard Lalande.** – La distribution par le e-commerce est certainement le commerce de demain pour les PME. Auparavant, des intermédiaires se partageaient la richesse. Désormais, importent le bien et le flux. Le producteur et le poste de livraison à proximité du consommateur se partagent la marge.

**M. Gérard Longuet.** – Et il y a de la marge !

**M. Bernard Lalande.** – Oui, mais elle n'est pas là où l'on voudrait qu'elle soit. Chaque pays doit mettre en œuvre des modélisations fiscales. Certes, l'application du dispositif n'est pas simple, mais celui-ci a le mérite de poser la question : comment trouver une assiette fiscale qui puisse répartir la valeur ajoutée dans tous les pays ? Il faudrait taxer les mouvements. Je suis favorable à cet amendement. L'année dernière, notre commission était arrivée aux mêmes conclusions à la suite de la présentation du rapport sur la fiscalité de l'économie collaborative : il faut taxer le bien et le flux.

**M. Claude Raynal, président.** – Nous passons d'une société s'intéressant au bien et au mal à une société mercantile, de biens et de flux !

**M. Gérard Longuet.** – Je crains que l'amendement ne soit trop ambitieux, pour traiter un problème qui le dépasse. J'ai beaucoup de respect pour Martial Bourquin, un passionné de l'industrie en France – normal pour un Lorrain ! Quel est l'impact de la technologie ? Jacques Genest défend le monde rural avec conviction – je suis aussi issu du monde rural, même si par certains aspects je suis citadin. Le commerce numérique a sauvé le monde rural. Amazon a de multiples défauts, mais dans l'immense majorité des villes, bourgs et chefs-lieux de canton, voire des sous-préfectures, les librairies ont disparu. Le seul moyen pour lire est Amazon. Faut-il déplacer une voiture pour tenter sa chance dans la librairie de la sous-préfecture, alors que vous êtes certain d'obtenir votre livre par voie électronique – sans compter que le regroupement de nombreux produits sur une plateforme fait une énorme économie d'énergie. Le sujet est complexe, et la réponse n'embrasse pas la totalité du problème. Soyons prudents.

Ainsi, l'exemption des énergies non fossiles peut répondre à la demande de « bobos » parisiens livrés par des cyclistes à domicile, mais l'énergie humaine est très coûteuse et peu rentable – c'est pour cela que l'automobile a été inventée... Souvent il faut combiner l'énergie fossile du camion, l'électricité d'une camionnette et une terminaison finale tantôt musculaire tantôt électrique, fabriquée à partir d'énergie nucléaire décarbonée ou d'énergie fossile. Lorsque les éoliennes ne suffisent pas, on fait tourner les centrales à charbon ou les turbines à gaz... Nous risquons de susciter l'étonnement amusé de la part de l'opinion. Reportons la solution. Je ne voterai pas cet amendement.

**M. Jean Pierre Vogel.** – Je partage l’analyse de Bernard Lalande sur les GAFA mais je ne voterai pas un impôt nouveau à la charge du consommateur final. Un bon impôt est un impôt simple, compris de tout le monde et surtout contrôlable. Attention aux usines à gaz !

**M. Jean Pierre Vogel.** – Je ne sais pas si l’administration fiscale aura les moyens de contrôler le dispositif.

**M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général.** – Je partage votre avis sur les GAFA. La taxe prévue à l’amendement n° 34 rectifié est plus simple et plus acceptable que la version initiale, mais elle pose deux problèmes : il est sympathique d’exonérer La Poste, mais DHL ou UPS pourront faire n’importe quel recours, par exemple une question prioritaire de constitutionnalité, pour faire valoir l’égalité devant l’impôt. Ils gagneront à coup sûr !

Par ailleurs, je m’interroge sur la possibilité d’appliquer la taxe. Un forfait serait plus clair. Tenir compte du nombre de kilomètres pose le problème des *market places*. Un produit vendu par Amazon peut certes venir de sa plateforme d’Orléans, mais aussi, en cas de vente par un tiers, de n’importe où – Amazon ne le sait pas. Or le contrat de vente nécessite de répercuter les prix, donc de connaître le circuit réel. La réalité du groupage et de la chaîne logistique fait que le colis parcourt souvent bien plus de kilomètres que le trajet direct à vol d’oiseau. Il est extrêmement compliqué de calculer la distance réelle parcourue.

L’impôt recouvré doit être simple. Comme Philippe Dominati, je ne suis pas favorable à la création d’une nouvelle taxe, ou alors, il faudrait une *flat tax* forfaitaire pour financer les centres-bourgs. Je ne suis pas en désaccord sur le fond, mais sur l’application réelle du dispositif.

**M. Claude Raynal, président.** – Monsieur le rapporteur, nous attendons votre synthèse de cette discussion foisonnante !

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis.** – Je ne m’y hasarderai pas... La taxation du commerce électronique est extrêmement complexe. Nous n’allons pas épuiser le sujet dans cette proposition de loi, et aurons beaucoup de travail. Cette taxe serait très difficile à calculer, et risquerait de défavoriser les opérateurs français par rapport aux étrangers. L’exonération pour La Poste ne tiendra pas en face de la Constitution. Retrait ou avis défavorable à l’amendement 44, avis de sagesse sur l’amendement 34 rectifié. Ce n’est pas excessivement courageux, mais cela permettra peut-être, par un sous-amendement, de faire évoluer le texte. Faisons vivre le débat.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 44.*

*La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur l’amendement n° 34 rectifié.*

#### **Article additionnel après l’article 27**

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis.** – L’amendement n° 45 propose un rapport sur la réforme de la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom), afin d’assujettir les plateformes de vente en ligne. Je demande le retrait de cet amendement, car une mission de l’inspection générale des finances, à l’initiative du Premier ministre, est en train de conclure ses travaux sur les distorsions de fiscalité entre commerce en ligne et commerce physique. Cela nourrira le débat. Retrait, à défaut avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l’amendement n° 45.*

**Article 28**

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis.** – L’amendement n° 35 rétablit l’extension de la Tascom aux *drives*. C’est un amendement de coordination. Avis de sagesse.

*La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur l’amendement n° 35.*

**Article 29 (supprimé)**

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis.** – Je propose de maintenir la suppression de l’article 29 que notre commission avait décidée. L’article 29 de la proposition de loi initiale visait à conditionner l’application du régime de transparence des sociétés d’investissement en immobilier cotées (SIIC) à la réalisation d’au moins 20 % des investissements annuels dans certains territoires – périmètre « OSER » et quartiers prioritaires de la politique de la ville en particulier.

Ce dispositif n’était pas adapté pour deux raisons essentielles : d’une part, il méconnaît la réalité de ces sociétés, qui se spécialisent souvent dans un type d’immobilier spécifique – hôtellerie, entrepôt, bureaux – de telle sorte qu’une société aurait des difficultés à investir pour son champ d’activité dans les territoires visés ; d’autre part, il ne vise qu’un support d’investissement en « pierre-papier », laissant de côté les sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) ou les organismes de placement collectif immobilier (OPCI). Le dispositif proposé risquerait d’être contreproductif et d’entraîner un effet d’éviction des investissements au sein des catégories de « pierre-papier » et à destination d’autres pays. À l’échelle européenne, les capitaux, mobiles, risqueraient ainsi de se déplacer.

**M. Patrice Joly.** – Je serai cohérent avec l’amendement que j’ai déposé. Nous sommes là pour proposer des orientations politiques, même si nous mesurons les difficultés techniques. La revitalisation des centres bourgs et des centres villes est fondamentale, actionnons l’ensemble des leviers.

**M. Rémy Pointereau.** – Nous maintenons l’amendement pour favoriser la construction dans les centres villes. Le seuil de 20 % permet de faire en sorte que les SIIC puissent se concentrer sur les centres villes. Avis de sagesse ?

**M. Arnaud Bazin, rapporteur pour avis.** – Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 29 et 36.*

### **Contrôle budgétaire – Modernisation de la navigation aérienne – Communication de M. Vincent Capo-Canellas**

**M. Claude Raynal, président.** – Nous en venons maintenant à la communication de notre collègue Vincent Capo-Canellas à la suite des travaux de contrôle budgétaire qu’il a conduits sur la modernisation de la navigation aérienne.

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial.** – Pour visiter nos villages, centres-villes et centres-bourgs, objets de la proposition de loi sénatoriale que nous venons d’examiner, il faut des avions, des aéroports, des équipages et des aiguilleurs du ciel. C’est d’eux dont je vais vous parler à présent, la commission m’ayant confié, en tant que rapporteur

spécial du budget annexe de l'aviation civile (BACEA), une mission de contrôle budgétaire portant sur les grands enjeux de la modernisation du contrôle aérien français.

Le contrôle aérien est au centre de beaucoup d'enjeux, comme le Ciel unique européen. Il fait en outre l'objet de nombreuses critiques : grèves à répétition, salaires des contrôleurs, coûts supposés, obsolescence des systèmes. Qui n'a pas entendu les messages de l'équipage informant les passagers que le décollage était retardé en raison des instructions du contrôle aérien, ou subi une annulation en raison d'une grève des contrôleurs aériens ? J'ai souhaité dresser un état des lieux précis de la situation, loin des idées reçues.

Ce contrôle budgétaire a commencé en février 2017 et j'ai pu voir la direction générale de l'aviation civile (DGAC) évoluer positivement depuis cette date, à la suite de mes interpellations, qui ont exercé une utile pression. Si la DGAC a modifié son plan de vol, en particulier sur la question sensible des équipements du contrôle aérien, c'est probablement parce que certains lièvres avaient été levés...

En France, c'est la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) qui est chargée du contrôle aérien. C'est une administration d'État, qui fait partie de la direction générale de l'aviation civile (DGAC). Elle gère l'ensemble des vols dans l'espace aérien français, qui est l'un des plus vastes, avec un million de kilomètres carrés, et le plus fréquenté d'Europe.

Les services de la navigation aérienne comprennent le contrôle au décollage et à l'atterrissage, exercé dans les 79 aérodromes français, le contrôle d'approche entre 600 mètres et 5 000 mètres, effectué dans les centres d'approche, et le contrôle en-route lorsque l'avion est en phase de croisière dans l'espace aérien supérieur.

Ce contrôle en-route, peu connu mais qui mobilise de nombreux contrôleurs aériens, est effectué dans les cinq centres en-route de la navigation aérienne (CRNA) d'Athis-Mons – le plus important car il gère la région parisienne –, de Reims – qui connaît des mouvements sociaux récurrents depuis l'année dernière –, d'Aix-en-Provence, de Brest et de Bordeaux.

La DSNA est aujourd'hui sous forte pression car elle doit faire face tous les ans à une très forte augmentation du trafic – dont nous nous réjouissons – nettement plus importante que celle qui avait été anticipée. Elle a ainsi contrôlé plus de 3,1 millions de vols en 2017, un chiffre en hausse de 4 % par rapport à celui de 2016 et de 8,6 % par rapport à 2015.

Ce trafic est de plus en plus saisonnier. Alors que le trafic hivernal est relativement stable autour de 7 000 vols contrôlés par jour, il y a eu au cours de l'été 2017 174 journées à plus de 9 000 vols, dont 88 journées à plus de 10 000 vols et une journée à plus de 11 000 vols, ce qui constitue un record absolu en Europe. Il faut donc avoir des moyens techniques et des effectifs suffisants pour y faire face.

S'il est particulièrement net en France, ce phénomène touche également la plupart de nos voisins européens, dont les centres de contrôle aérien peinent eux aussi à suivre la cadence du trafic, ce qui se traduit par un déficit des capacités offertes aux compagnies aériennes et par une augmentation des retards. Malheureusement, ces tendances vont se poursuivre, voire s'amplifier cette année et dans les années à venir. Les inquiétudes sont très fortes pour cet été dans le monde aéronautique.

Pour répondre à ce défi et éviter de se heurter à un « *mur de capacités* », les prestataires de services de la navigation aérienne européens doivent donc actionner les deux principaux leviers qui sont à leur disposition pour augmenter leur productivité : moderniser les systèmes de navigation aérienne, un matériel de dernière génération offrant par définition des capacités pour « faire passer le trafic » nettement plus importante qu'un matériel vieillissant ; améliorer les ressources humaines, ce qui recouvre à la fois le nombre de contrôleurs aériens, mais aussi et surtout tous les aspects de l'organisation de leur travail.

La France n'est pas seule, elle participe à l'édification du Ciel unique européen, construit depuis 2004 par l'Union européenne pour lutter contre la fragmentation de l'espace aérien européen. De nombreuses études, et en particulier des comparaisons avec les États-Unis, ont montré que le fait que chaque pays européen possède ses propres services de la navigation aérienne était extrêmement inefficace et engendrait des surcoûts considérables pour les passagers du transport aérien. C'est le souci des États européens de préserver leur souveraineté en matière aérienne qui explique historiquement cette situation.

Pour tenter d'y remédier, le Ciel unique européen vise à créer des règles communes en matière de sécurité, à améliorer la coordination opérationnelle entre les acteurs, à développer des solutions technologiques européennes dans le cadre du programme de recherche-développement SESAR (*Single European Sky Air Traffic Management Research*) et à réguler les prestataires de services de la navigation aérienne, afin d'exercer une pression pour plus de modernisation.

Il s'agit là d'une véritable révolution pour ces opérateurs placés en situation de monopole. Ils doivent désormais réaliser des objectifs qui leur sont fixés au niveau européen en matière de retards, de tarifs des redevances aériennes, de coûts unitaires et de performance environnementale. Cette surveillance nouvelle a permis de mettre en lumière les atouts et les insuffisances du contrôle aérien français, jusqu'ici difficiles à appréhender. La comparaison avec nos voisins est parfois cruelle.

Un bon point tout d'abord : la densité du trafic aérien qui survole l'espace français permet de réaliser des économies d'échelle, ce qui explique que la DSNA présente des coûts unitaires maîtrisés. Cette situation lui permet de proposer aux compagnies aériennes des tarifs de redevances de route compétitifs par rapport à ceux des autres grands pays européens.

La performance environnementale de la DSNA, mesurée par l'écart entre la route empruntée effectivement par un avion et la route la plus directe possible, est déjà moins satisfaisante, puisque celui-ci est supérieur de 20 % à la moyenne européenne.

Mais le gros point noir pour la DSNA est celui des retards : elle est à elle seule responsable de 33 % des retards dus au trafic aérien en Europe, alors qu'elle gère 20 % du trafic. Ces retards représentent une perte annuelle de 300 millions d'euros pour les compagnies aériennes, soit à peu près le quart de ce qu'elles lui versent sous forme de redevances. Cette situation s'aggrave chaque année et montre à quel point il devient urgent que les services français de navigation aérienne se modernisent.

Disposer de systèmes de navigation aérienne modernes permet aux contrôleurs aériens de faire passer beaucoup plus de trafic. Or, lorsque j'ai visité le centre de contrôle en-route d'Athis-Mons, qui supervise l'espace aérien de la région parisienne, j'ai été frappé par l'obsolescence d'un certain nombre de matériels et de logiciels.

Le plus visible et le plus incompréhensible de ces archaïsmes est sans conteste l'utilisation par les contrôleurs aériens de bandelettes de papier – les *strips* – qui leur donnent un certain nombre d'informations et sur lesquelles ils notent les instructions transmises aux pilotes des avions contrôlés. Cela fonctionne bien d'un point de vue opérationnel, mais nous place en retard par rapport à nos partenaires européens.

À l'heure du tout informatique et du tout électronique, une interface homme-machine aussi rudimentaire, également utilisée dans les centres en-route de Reims et d'Aix-en-Provence, surprend et laisse à penser que les contrôleurs aériens doivent disposer de matériels informatiques et électroniques beaucoup plus sophistiqués à leur propre domicile, tels que des simulateurs de vol !

Mais il ne s'agit là que de la partie émergée de l'iceberg. Car c'est tout le cœur du « bon vieux » système d'aide au contrôle aérien Cautra qui est désormais à bout de souffle. Cela explique du reste pourquoi les coûts de maintien en condition opérationnelle des systèmes de la DSN ont explosé de 340 % en 15 ans et représentent désormais 136 millions d'euros par an.

Lors de la visite du centre de contrôle aérien en-route de Maastricht, géré par l'organisation internationale Eurocontrol, j'ai pris la mesure du gouffre qui sépare un centre moderne et performant de la grande majorité des salles de contrôle françaises. Pour ne reprendre que l'exemple frappant des *strips*, le centre aérien de Maastricht est passé à un environnement tout électronique - *stripless* – en 1992, il y a plus de vingt-cinq ans ! Et ses contrôleurs aériens possèdent bien d'autres outils de surveillance et d'aide au contrôle en avance d'un quart de siècle sur ceux de leurs collègues français, ce qui explique en partie le fait qu'ils soient deux fois plus productifs – il y a aussi des raisons tenant à l'organisation du temps de travail.

Du reste, comme j'ai pu le constater lors de mon déplacement à Bruxelles où nous avons rencontré de nombreux acteurs d'Eurocontrol et de la Commission européenne, cet important retard technologique ne passe pas inaperçu en Europe. La France, qui a longtemps fait montre d'un véritable *leadership* dans ce domaine, est tombée de son piédestal.

Cette situation inquiète de plus en plus les responsables européens, qui, s'ils saluent par ailleurs le rôle de la France dans différents programmes, dont SESAR, voient aujourd'hui celle-ci comme un « *facteur bloquant* » pour la modernisation technologique du Ciel unique européen.

Est-ce à dire pour autant que la DSN est restée inactive pendant toutes ces années et n'a pas cherché à acquérir les nouveaux systèmes dont elle a besoin ? Bien au contraire, elle a elle-même conscience de l'enjeu et s'est lancée, parfois depuis longtemps, dans d'ambitieux programmes de modernisation technique destinés à modifier en profondeur le travail des contrôleurs aériens, tant dans les centres en-route que dans les centres d'approche et dans les tours de contrôle des aéroports. A-t-elle réussi ? La réponse n'est pas nécessairement positive...

Cette multitude de programmes très coûteux, sur lesquels j'ai enquêté méticuleusement, peinent aujourd'hui à voir le jour et placent la DSN dans une situation délicate tant vis-à-vis de ses propres contrôleurs aériens, qui peuvent faire des comparaisons, que des compagnies aériennes, qui ne veulent subir ni retard ni restriction de vols, ou de ses partenaires européens, de plus en plus impatients de les voir enfin menés à bien.

Sur les six grands programmes que la DSNA porte depuis parfois le début des années 2000, un seul a été mené à bien, alors que leur coût total est estimé à plus de 2,1 milliards d'euros, au rythme de 135 millions d'euros investis tous les ans environ.

L'un de ces programmes, en particulier, cristallise les attentes des contrôleurs aériens et révèle les carences de la DSNA dans la gestion financière et opérationnelle de ses projets de modernisation technologique.

Il s'agit du programme 4-Flight, système de contrôle aérien complet de nouvelle génération destiné à remplacer intégralement le vieux système Cautra en offrant aux contrôleurs aériens un environnement tout électronique et de nombreux nouveaux outils pour leur permettre de faire face à la hausse du trafic.

Le contrôle aérien doit gérer des flux et des aéronefs, et plus il dispose d'informations et d'assistance, plus il est en capacité de gérer la sécurité, les vols. À cet égard, l'environnement électronique est un atout.

Ce programme est conçu en partenariat avec Thalès Air Systems, dans le cadre d'un contrat-cadre signé en 2011. Alors que la mise en service de 4-Flight était prévue en 2015, elle a été repoussée une première fois à l'hiver 2018-2019.

Estimant que la version qui leur avait été livrée ne présentait pas suffisamment de garanties en termes de robustesse, d'assurance logicielle et de cybersécurité, les responsables de la DSNA ont annoncé un nouveau report du projet à l'hiver 2020-2021 et se sont lancés dans de nouvelles négociations avec Thalès. Celles-ci devraient bientôt se conclure, ainsi que je l'ai appris il y a quelques minutes, ce qui prouve que la pression parlementaire peut avoir quelques vertus... Mais elles ont été particulièrement difficiles, si bien que la DSNA envisage désormais une mise en service de 4-Flight à l'hiver 2022-2023.

À ce rythme, on peut craindre qu'il ne voie jamais le jour, rappelant des précédents funestes dans l'histoire des développements informatiques de l'administration française.

**M. Philippe Dallier.** – Louvois !

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial.** – Inutile de vous dire que ces retards se sont accompagnés de surcoûts, le budget total du projet, encore annoncé à 500 millions en 2015, représentant désormais quelque 850 millions. Il n'est du reste pas impossible que la DSNA demande des crédits supplémentaires à l'occasion du prochain projet de loi de finances afin de pouvoir conclure son avenant avec Thalès... C'était en tout cas l'intention de la DSNA le mois dernier. Elle mène en ce moment des négociations tendues avec Bercy, dont nous verrons les résultats dans les semaines à venir.

Pour ma part, je considère que la DSNA doit impérativement mener à terme ce projet pour l'échéance 2022-2023 sans plus chercher d'échappatoires et prévoir des solutions transitoires pour améliorer au plus vite l'équipement de ses centres.

Il faut aussi tirer les leçons de cet échec et revoir en profondeur l'organisation de la direction de la technique et de l'innovation de la DSNA, trop peu réactive et repliée sur elle-même, alors que les innovations de rupture se multiplient dans le domaine aéronautique et qu'il faut développer des liens toujours plus étroits tant avec nos fleurons industriels

qu'avec des start-up. La direction de la technique et de l'innovation (DTI), éloignée du centre de Toulouse, paraît trop souvent déconnectée de certaines réalités du contrôle aérien.

La DSNA doit également apprendre à gérer des projets en partenariat avec les industriels, en achetant aussi souvent que cela est possible des produits « sur étagère », beaucoup moins onéreux, plutôt qu'en développant des produits « cousus main », ce qui est son habitude, et en évitant de surspécifier les projets au point de sans cesse les complexifier, ce qui retarde leur mise en service. C'est un reproche récurrent adressé à la DSNA par les différents interlocuteurs que j'ai entendus.

S'unir à d'autres prestataires de la navigation aérienne pour peser face aux industriels est une autre manière intéressante de partager et d'amortir les coûts des programmes, ce qu'ont bien compris la plupart des homologues européens de la DSNA, qui sont parvenus à mettre en service un système analogue à 4-Flight depuis déjà deux ans au Royaume-Uni et en Allemagne.

Pour l'heure, la seule véritable collaboration de la DSNA avec un autre prestataire de la navigation étrangère, en l'occurrence l'ENAV italienne, n'est pas une franche réussite, puisque le programme Coflight qu'elles financent ensemble a débuté en 2002 et est loin d'être achevé.

J'en viens à présent au dernier point de mon rapport, à savoir les ressources humaines, l'autre levier que doit mobiliser la DSNA pour faire face à la hausse du trafic aérien et à son caractère de plus en plus saisonnier. Se pose en particulier la question de l'adaptation du temps de travail des aiguilleurs du ciel.

Les ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA) sont des fonctionnaires de catégorie A. Ils sont environ 4 000 en France, dont 3 500 travaillent effectivement dans les centres de contrôle, les autres travaillant dans d'autres services de la DGAC.

Sélectionnés à l'issue des classes préparatoires aux grandes écoles, ils reçoivent une formation de trois ans à l'École nationale de l'aviation civile, l'ENAC, puis continuent à se former pendant deux ans dans leur centre de contrôle d'affectation avant d'être jugés aptes à contrôler des vols.

Si cette durée de formation est sans doute un peu longue par rapport à ce qui se pratique en Europe, il ne fait aucun doute que les contrôleurs français sont des gens passionnés qui disposent d'un bagage technique de haut niveau.

Sur la question toujours sensible de leur rémunération, il importe de mettre les choses en perspective. Si celle-ci peut paraître élevée pour des fonctionnaires de catégorie A, elle demeure raisonnable quand on la compare aux moyennes européennes. Le coût salarial par heure de travail d'un contrôleur aérien en France est en effet de 101 euros, alors qu'il est de 225 euros en Allemagne, 216 euros à Maastricht, 163 euros en Espagne ou 133 euros au Royaume-Uni.

Le véritable problème des contrôleurs aériens français par rapport à leurs homologues européens, en particulier ceux du nord de l'Europe, est leur productivité, qui est nettement plus faible. À Maastricht, ils sont payés deux fois plus cher, mais ils sont deux fois plus productifs !

Cette situation s'explique principalement par leur organisation du travail, qui est très rigide et ne s'adapte pas suffisamment aux caractéristiques du trafic.

Les contrôleurs aériens sont répartis en équipes et ces équipes travaillent un jour sur deux à l'occasion de longues vacances réparties sur des cycles de douze jours, ce qui fait six jours de travail sur douze.

Cette façon d'élaborer les tours de service conduit fréquemment à des sous-effectifs dans les salles de contrôle lorsque le trafic est très dense comme en été, ce qui présente des risques en termes de stress ou de fatigue, et à des sureffectifs lorsqu'il est beaucoup plus calme, comme en hiver. Le même constat s'applique aux différentes heures de la journée, qui ne se valent pas du tout en termes d'intensité.

La DSNA a commencé à s'attaquer à ce problème en mettant en place des expérimentations dans les centres volontaires, qui consistent à renforcer les effectifs l'été grâce à un rythme de travail de sept vacances par cycle de douze jours et à les réduire l'hiver. Il faut savoir que les négociations ont lieu centre par centre, celui d'Aix-en-Provence étant particulièrement rétif.

Les résultats sont spectaculaires, puisqu'on observe une réduction de 35 % des retards l'été dans les centres en-route qui les ont mises en place, et ce alors que le trafic augmente fortement.

Il faut donc pérenniser ces expérimentations et continuer à moderniser l'organisation du travail des contrôleurs aériens, qui est encore très loin d'être optimisée.

Dans cette perspective, le dialogue social à la DSNA et, plus largement, à la DGAC, gagnerait à être repensé. Organisé autour de coûteux protocoles triennaux (des primes pour plus de flexibilité), il semble avoir atteint ses limites et conduit à une variété de situations locales qui n'est pas satisfaisante.

La DSNA doit également proposer à ses contrôleurs aériens un projet véritablement mobilisateur. Cela implique naturellement de leur fournir le matériel dont ils ont besoin, mais également de leur redonner la fierté d'être les aiguilleurs du ciel de la deuxième puissance aéronautique mondiale. Eu égard à l'excellence de leur formation (l'ENAC a noué des partenariats dans le monde entier, dont le centre de Maastricht), il suffirait qu'ils soient de nouveau convaincus du dynamisme de leur administration pour que la culture de la performance soit partagée par la très grande majorité d'entre eux. Il existe là sans doute des marges de progrès.

Sur la question des effectifs, qui fait l'objet de revendications de la part des syndicats, que j'ai rencontrés, il ne faut pas se montrer fermé.

Pendant longtemps, la Commission européenne a demandé que les coûts soient maîtrisés et donc qu'on recrute moins de contrôleurs. Or le trafic augmentant, il faudrait sans doute desserrer l'étau et former quelques contrôleurs supplémentaires pour y faire face.

Or les effectifs des contrôleurs aériens ont diminué de 6,3 % depuis 2010 et ce mouvement de baisse se poursuivra jusqu'en 2020 en raison de nombreux départs à la retraite. Il peut donc être pertinent d'augmenter le nombre d'entrants à l'ENAC, sous réserve toutefois que cela ne se fasse pas au détriment des efforts de productivité.

Dernier enjeu que je me dois évoquer, et qui est étroitement corrélé aux points dont je viens de parler : les grèves des contrôleurs aériens.

Comme nous avons tous pu l'expérimenter, les grèves des contrôleurs aériens constituent la hantise des compagnies aériennes et de leurs passagers, car elles perturbent gravement le trafic aérien. Le fait que la France soit la championne d'Europe toutes catégories de ces mouvements nuit considérablement à l'image de nos services de navigation aérienne et de notre pays. De 2004 à 2016, la France a enregistré 254 jours de grève des contrôleurs aériens, contre 46 pour la Grèce, 37 pour l'Italie, 10 pour le Portugal et 4 pour l'Allemagne. La France a donc connu 5,5 fois plus de jours de grèves que le deuxième pays figurant sur cette liste peu valorisante. Plus grave encore, chaque jour de grève en France a un impact sur le trafic aérien européen beaucoup plus important que pour les autres pays européens, puisqu'il est évalué à 35 000 minutes par jour de grève contre 1 800 en Grèce, 4 300 en Italie et 4 100 au Portugal.

Si la densité du trafic dans l'espace aérien français doit être prise en compte, ce phénomène s'explique avant tout par la propension des contrôleurs aériens français à faire grève toute la journée, là où leurs homologues européens ne font grève que quelques heures, ce qui perturbe nettement moins le trafic.

On estime ainsi que de 2004 à 2016, 67 % des jours de grève des contrôleurs aériens en Europe se sont produits en France et qu'ils sont responsables de 96 % des retards dus à ces grèves. Et je ne parle même pas des 652 annulations de vol par jour de grève !

L'une des spécificités des grèves des contrôleurs aériens français est la fréquence des conflits sociaux qui ne portent pas sur des revendications spécifiques à la DGAC, mais constituent des manifestations de solidarité avec le reste de la fonction publique, voire avec les salariés du secteur privé.

Il existe aussi de nombreux mouvements sociaux au niveau local. Lors de l'été 2017, les grèves survenues au centre en-route d'Aix-en-Provence ont ainsi considérablement perturbé le trafic aérien au sud-est de la France. Au printemps 2018, ces grèves se sont renouvelées plusieurs week-ends de suite. Nous avons pu ainsi observer comment les compagnies contournaient l'espace aérien couvert par le centre d'Aix, ce qui induit du temps de vol et des coûts supplémentaires. Ce qui n'empêche pas la réduction du nombre des vols, même si la DSNA fait des efforts surhumains pour minimiser les effets du conflit.

La situation sociale dans ce centre restant très tendue, la DSNA craint que l'été 2018 n'occasionne de nouveau de nombreux retards, voire des annulations de vol. Ne soyez pas surpris si vous rencontrez des difficultés cet été en vous rendant sur la Côte d'Azur ou en Corse !

Si le droit de grève des ICNA, garanti par la Constitution, doit naturellement être protégé, il convient toutefois de réfléchir à des solutions concrètes pour améliorer une situation qui cause beaucoup de dommages au secteur du transport aérien comme à la réputation de la France.

Les aiguilleurs du ciel sont déjà soumis depuis 1985 à un service minimum, qui permet de réquisitionner une partie d'entre eux pour garantir au moins 50 % du trafic. Parfois, il arrive que les contrôleurs soient présents en plus grand nombre que ce qui était prévu, puisqu'ils n'ont pas l'obligation de se déclarer grévistes préalablement, sans qu'il soit

possible de revenir sur le programme de vol. Ainsi, paradoxalement, alors qu'il n'y a que deux ou trois grévistes, ce programme peut avoir été réduit à beaucoup plus forte proportion.

La loi Diard oblige les autres salariés du secteur aérien à notifier à leur employeur leur intention de faire grève ou pas au moins 48 heures à l'avance. Je considère qu'il faudra que nous légiférions le moment venu pour que cette loi s'applique également aux contrôleurs aériens en l'adaptant aux caractéristiques du service minimum auquel ils sont déjà astreints. Ce sujet est difficile, mais il faut l'affronter, car il faut éviter que la DSNA soit incapable d'anticiper le nombre réel de grévistes et contrainte de demander aux compagnies de supprimer beaucoup plus de vols que ce qui est nécessaire.

Telles sont les observations, qui font suite à une quinzaine d'auditions et à cinq déplacements, dont je souhaitais vous faire part.

**M. Philippe Dallier.** – Merci à notre rapporteur spécial de cette présentation édifiante qui rassurera tous ceux qui sont angoissés en prenant l'avion... Que les *strips* continuent à être utilisés me paraît incroyable.

Puisqu'il existe depuis 1992 des systèmes complets permettant de gérer la navigation aérienne, pourquoi continuer à acheter des bouts de logiciels « sur étagère » ? A-t-il été envisagé l'achat complet d'un package de logiciels ? Ou bien est-ce si sensible en termes de souveraineté nationale que cela n'a pas été étudié ? Que l'on conserve la maîtrise technologique en France, je le comprends, mais pourquoi ne pas acheter des logiciels surtout s'ils ont déjà été développés en Europe ?

Autre question : qu'attendre d'un Ciel unique européen ? Supprimer un certain nombre de centres de contrôle avec des zones plus grandes ? Une plus grande interopérabilité des systèmes informatiques pour plus d'efficacité ? Une uniformisation des statuts des contrôleurs ? À entendre la seconde partie du rapport, on comprend que cela demanderait bien des efforts...

**M. Jean-Claude Requier.** – Air France est alliée à KLM, mais il existe des différences importantes en matière de contrôle aérien entre les centres français et celui de Maastricht. Ce retard technologique est-il dû à un problème financier ou bien à la volonté de laisser traîner les choses et de ne pas réformer suffisamment ?

Concernant le personnel, le rapporteur spécial est resté très prudent en appelant au dialogue social. Mais je m'étonne que quelques grévistes puissent bloquer 50 % du trafic aérien, ce qui est dommageable sur le plan économique. J'ai cru comprendre qu'il suggérait une obligation préalable de se déclarer gréviste comme à la SNCF : ce serait une bonne mesure si l'on veut que notre pays reste dans la course.

**M. Philippe Dominati.** – Le statut des contrôleurs aériens est-il une spécificité française ? Il semblerait que chez nos voisins européens les contrôleurs soient des salariés de droit privé. Les comparaisons de salaires tiennent-elles compte de l'âge de départ à la retraite ?

Comme mon collègue précédent, je note que 12 contrôleurs aériens en grève peuvent bloquer 500 000 passagers dans les aéroports parisiens. À cet égard, nous en arrivons à la « saison » des grèves, puisque chaque départ en vacances est l'occasion de porter une revendication particulière. Comment se déroulent les négociations avec la corporation ? Se

dirige-t-on vers une remise à niveau rapide voire à une rupture qui nous serait imposée par les nécessités de l'harmonisation européenne ou est-il seulement question de calmer le jeu comme d'habitude ? Cela fait des décennies que tous les gouvernements se retrouvent otages des contrôleurs aériens.

**M. Dominique de Legge.** – Merci à notre rapporteur spécial de ces éléments peu réconfortants et peu rassurants.

Actuellement, je travaille sur la disponibilité des aéronefs sous l'angle notamment de la sécurité aérienne et de la lutte contre le terrorisme. Nous pouvons être inquiets de notre capacité à maintenir en permanence une alerte digne de ce nom. Quel lien entre la sécurité civile aérienne et cette action de protection du territoire ? À un moment donné, ce sont les mêmes logiques aériennes qui s'imposent. La situation assez alarmante qui vient d'être décrite obère-t-elle la coopération entre les aiguilleurs du ciel et celles et ceux qui surveillent l'espace aérien français ?

**M. Sébastien Meurant.** – Peut-on nous préciser quels sont les effectifs des contrôleurs aériens ? J'ai entendu dire qu'ils étaient assez bien rémunérés. Quel est leur salaire médian annuel ? Et *quid* du système de *clearance* ?

**M. Arnaud Bazin.** – Je suis élu d'un des trois départements sur le territoire desquels se trouve la première plate-forme aéroportuaire européenne, Paris-Charles-de-Gaulle. Ses 70 millions de passagers annuels sont appelés à devenir 100 millions lorsque le terminal 4 sera construit dans quelques années, ce qui n'est pas sans inquiéter les riverains au sens large puisque les procédures d'approche ont des effets très importants sur nos populations.

Le retard technologique hallucinant que vous avez décrit a-t-il des effets sur les nuisances sonores causées aux populations ? Aujourd'hui, la procédure d'approche des avions obéit à une procédure de descente par paliers. Or les associations de défense des riverains revendiquent depuis longtemps une procédure de descente continue, qui semble entraîner moins de nuisances acoustiques. Cette procédure ne serait-elle pas plus facile à mettre en œuvre avec un environnement technologique plus performant ? Le cas échéant, ce serait là l'illustration des conséquences, sur le quotidien des habitants, des défaillances graves dans le passage à un environnement numérique.

L'État a-t-il fait un audit de la chaîne de décisions qui a abouti à ce retard technologique, à savoir le choix d'un système propre à tout prix plutôt que l'achat de systèmes extérieurs ? Vingt-cinq ans de retard c'est incroyable !

**Mme Christine Lavarde.** – Je ne suis pas certaine que le rapporteur spécial se soit intéressé à toutes les spécificités de la DGAC, mais celle-ci fonctionne aujourd'hui comme un État dans l'État et utilise des outils informatiques propres sans que son statut d'opérateur d'importance vitale le justifie. Avez-vous pu poser des questions au sujet de l'intégration, qui semblerait naturelle, de la DGAC dans le réseau interministériel de l'État en termes d'informatique, d'hébergement, de messagerie, etc. ?

**M. Michel Canévet.** – Je m'interroge moi aussi sur le statut des personnels : leur maintien sous le statut de la fonction publique est-il une solution ? Comment cela se passe-t-il dans les autres pays européens ?

Comment la régulation s'effectue-t-elle dans les aéroports à la fois civils et militaires ?

Vous avez dit que nos contrôleurs aériens étaient deux fois moins productifs que ceux de Maastricht. Mais ils sont payés deux fois moins cher ! Cela signifie-t-il qu'ils devraient être plus payés qu'ils ne le sont actuellement pour être plus efficaces ?

**M. Jean-Marc Gabouty.** – Qu'y a-t-il de commun entre Louvois, le génial ordinateur Goupil, jadis utilisé par l'éducation nationale, le système informatique de la gare Montparnasse, implanté en 1988 et qui était en cours de changement lors de la grande panne récente, et le contrôle aérien ? Ce qu'il y a de commun, c'est un particularisme culturel : nous avons des structures administratives avec des fonctionnaires et des agents à statut particulier qui ont des qualités d'administration, mais dans des ensembles finis et stables. Il en va de même pour les grands serviteurs de l'État qui sont à leur tête et qui n'ont pas plus de capacités d'adaptation.

Dans les situations demandant de la souplesse et de l'adaptation, nous sommes un peu perdus, ces structures étant incapables d'avoir des projets de développement. Pour gérer le stable, ils savent faire, comme en témoignent les *strips* : ceux-ci ne m'affolent pas du tout en termes de sécurité, si on les compare à des écrans qui se brouillent. Notre pays est plombé par le retard culturel de tout un secteur qui sait gérer le quotidien, qui sait administrer, mais dont les qualités ne sont pas mises en valeur faute de pouvoir gérer le changement, le développement, l'adaptation.

Peut-on élargir au contrôle aérien ce qu'on a vécu dans l'éducation nationale, dans les armées ou à la SNCF ?

**M. Didier Rambaud.** – J'habite à 10 kilomètres de l'aéroport de Grenoble-Isère qui n'est, hélas, pas relié à Paris. Ce sont surtout des charters neige qui s'y posent (entre 350 000 et 400 000 passagers par an). Dispose-t-on d'un ratio entre le nombre de contrôleurs et le nombre de vols ? J'ai l'impression que les contrôleurs sont très inégalement répartis selon les zones.

**M. Thierry Carcenac.** – Le *strip* papier, c'est sûr. Est-ce efficace ? Je n'en suis pas certain. Mais j'ai cru comprendre que certains des cinq centres de contrôle en-route avaient connu des évolutions. Quel serait le coût d'une mise à niveau de l'ensemble des centres ?

**M. Claude Raynal, président.** – Je suis toujours inquiet quand on passe d'un système de contrôle humain à un système automatisé sur lequel l'humain n'a plus guère de prise. Qu'est-ce qui est prévu en matière de sécurité informatique des systèmes ?

Des centres de contrôle situés dans un pays donné seraient-ils capables de réguler certaines zones d'un territoire voisin en cas de panne de son système de contrôle, le temps que celui-ci soit réparé ?

**M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial.** – Merci à vous tous de vos appréciations.

Je veux être rassurant sur le système actuel dit « des bandelettes » : même s'il peut paraître « rétro », il fonctionne et ne pose aucun problème de sécurité, en particulier, par définition, de problème de cybersécurité...

La DGAC a tendance à toujours rajouter des spécifications sur les futurs projets à mesure que grandissent les préoccupations liées à la cybersécurité. Cela oblige alors à décaler la mise en service des programmes. C'est du reste l'un des arguments mis en avant dans la négociation avec Thalès au sujet du programme 4-Flight. On ne peut pas nier que la sécurité reste la préoccupation majeure de la DGAC. Du coup, elle prend beaucoup de temps pour apporter la moindre modification. D'où les retards de ses programmes de modernisation.

Vous me direz que, ailleurs, ces questions ont été réglées. Il est vrai qu'à force de procéder à des implants sur des logiciels maison, le risque est de provoquer des difficultés...

Acheter des produits « sur étagère » plutôt que faire du « cousu main » ? Je me suis posé la question lorsque j'ai visité le centre de Maastricht. Il y a bien sûr des intérêts industriels important qui sont en jeu : opter pour des solutions étrangères peut entraîner certaines difficultés et implanter un système extérieur au système déjà en service n'est pas simple non plus.

La DGAC a lancé ses projets, elle continue sur sa lancée. Sans doute un autre choix aurait-il pu être fait plus tôt, mais au point où l'on en est, il faut sans doute aller jusqu'au bout. Soit le système avec Thalès fonctionnera, soit il ne fonctionnera pas. Auquel cas il faudra envisager une révolution complète. Thalès me paraît faire des efforts dans une relation commerciale compliquée. Ceci étant dit, il s'agit là d'une partie de ping-pong classique entre un industriel et une administration.

Les équipes de la direction générale de l'armement que nous avons rencontrées ont une autre façon de challenger les industriels, plus opérationnelle que celle de la DGAC. Celle-ci a passé trop de temps à développer un système mixte et quand elle demande à un industriel de développer un programme, elle s'en réserve certaines parts, ce qui implique moult échanges et une multiplicité des équipes.

En résumé, l'achat « sur étagère » est compliqué en raison des spécifications particulières liées au trafic, qui est complexe chez nous. Adopter un système complet de type Maastricht sans procéder à des ajustements n'était guère envisageable.

En outre, la DGAC n'est pas challengée. Elle a trois missions : le contrôle aérien, assuré par la DSNA, les activités de certification, assurées par la direction de la sécurité de l'aviation civile (DSAC), et la régulation du transport aérien, assurée par la direction du transport aérien (DTA). Le fait que ces différentes missions, assurées par des entités différentes chez la plupart de nos partenaires européens, relèvent toutes de la DGAC fait qu'elle se contrôle et se régule elle-même. À la séparation fonctionnelle qui existe en France, la Commission européenne préfère une séparation structurelle, à savoir un régulateur à part et un certificateur à part.

Entendez-moi bien : je ne dis pas que le système actuel ne répond pas aux exigences du droit européen, mais tout simplement que si les missions de régulation et de certification étaient complètement séparées du contrôle aérien, on aurait peut-être réussi à répondre à la question de la modernisation des systèmes de la navigation aérienne plus tôt et mieux. Le fait que notre commission des finances se soit intéressée au sujet a eu quelques vertus en créant une certaine pression. Mais nous arrivons un peu tard.

La grande ambition de départ du Ciel unique européen était de créer des centres de contrôle en-route européens. Finalement, à l'exception du centre de Maastricht, géré par

l'organisation internationale Eurocontrol et qui couvre l'espace aérien supérieur des Pays-Bas, de la Belgique, du Luxembourg et du nord de l'Allemagne, ces centres européens n'ont pas vu le jour, les États estimant que cette activité relevait de leur souveraineté. Résultat : les États-Unis comptent 23 centres en-route, contre 63 en Europe, ce qui entraîne des surcoûts.

Au passage, j'indique que les contrôleurs de Maastricht sont des fonctionnaires européens, mieux payés que les nôtres et plus productifs. Cela s'explique en partie par l'organisation de leur temps de travail. De même, là-bas, les techniciens et les contrôleurs travaillent ensemble, ce qui crée de l'émulation. Enfin, être l'unique centre européen fait peser sur eux des obligations de productivité. Pour autant, ils ont connu des réductions d'effectifs, ce qui a eu des incidences sur la gestion du trafic.

En ce qui concerne l'organisation internationale Eurocontrol, je souhaitais rappeler, qu'outre la gestion du centre de Maastricht, elle fait un travail de distribution du trafic et a donc un rôle d'unification du ciel européen. Quand des restrictions sont nécessaires, cet organisme essaie de faire en sorte qu'elles soient réparties au niveau européen.

Pour répondre à la question du président, il est vrai qu'aujourd'hui, en cas de panne, on sait gérer le trafic d'un pays à l'autre, mais les capacités sont fortement limitées.

Le retard technologique procède-t-il d'une volonté, pour répondre à Jean-Claude Requier ? Évidemment non ! En raison de la crise du transport aérien survenue au début des années 2000, les budgets d'investissement ont été réduits pendant quelques années, ce qui a fait perdre du temps.

J'ajoute que certaines générations de contrôleurs ont été par le passé réticentes à abandonner le système des bandelettes, par peur d'être déstabilisées. Mais les mentalités évoluent et les contrôleurs aériens actuels sont maintenant particulièrement demandeurs.

Au total, le véritable problème tient au fait que le système n'est pas challengé.

S'agissant des grèves, on considère toujours que 50 % du personnel sera présent compte tenu des règles en matière de réquisition. Mais le résultat est celui que je l'ai décrit... C'est pourquoi je propose d'étendre les dispositions de la loi Diard aux contrôleurs.

Pour répondre à Philippe Dominati, les contrôleurs sont sous un statut de droit privé en Allemagne, en Espagne, en Italie et au Royaume-Uni. Mais j'ai cité le contre-exemple du centre de Maastricht. La question est surtout celle de la productivité et de l'« agilité » des contrôleurs. À Maastricht, les horaires de travail des contrôleurs sont ajustables à l'heure près, tandis que chez nous le mode d'organisation est beaucoup plus lourd. Cette flexibilité est sans doute ce vers quoi il faut tendre en engageant un dialogue social. En gros, il faudrait mobiliser les équipes davantage pendant les vacances d'été et moins l'hiver. Faut-il payer davantage les contrôleurs pour améliorer la situation ? Je n'irai pas jusque-là. Leur niveau de rémunération est certes élevé, mais il n'est pas exceptionnel par rapport à leurs collègues européens.

Pour répondre à Dominique de Legge, nous avons exploré les liens avec la sphère militaire. Le militaire qui avait été désigné pour nous répondre ne nous a rien dit, ce qui était légitime. Pour des raisons militaires bien compréhensibles, il arrive que le trafic aérien soit limité dans certaines zones. Certains pays, l'Australie étant le dernier en date, ont mis en place un contrôle unifié, ce qui n'est pas envisagé à l'heure actuelle en France.

Sébastien Meurant m'a interrogé sur les effectifs des contrôleurs aériens : ils sont 4 000, dont 3 500 dans les centres de contrôle. Leurs temps de travail hebdomadaire est de 32 heures, soit 1 420 heures annuelles, moins que les fameuses 1 607 heures effectuées par les salariés de droit commun, mais cela s'explique pour des raisons de sécurité. La priorité demeure l'adaptation du temps de travail aux variations de trafic intrajournalières et à la saisonnalité. Cette adaptation a été mise en œuvre dans certains centres, où elle fonctionne, mais les règles se discutent centre par centre malheureusement. Celui d'Aix-en-Provence bloque.

Sur les nuisances sonores, je peux répondre à Arnaud Bazin que plus la technologie est évoluée, mieux on sait suivre les avions. Aujourd'hui, c'est le contrôleur qui donne les instructions ; demain, il pourra réellement vérifier par voie électronique si son instruction a été bien comprise. La descente en continu bute-t-elle sur des contraintes technologiques ? Je l'ignore.

Sur la chaîne de décisions, mon rapport essaie de contribuer à l'audit. En reprenant les plans annuels de performance annexés aux projets de loi de finances, nous avons pu mesurer les capacités de contournement de l'administration ou sa faculté à noyer le poisson. On voit bien que les échéances ont été repoussées et les budgets augmentés. Certes, il existe des raisons, mais il s'agit bien *in fine* d'une gabegie. L'État aurait dû tirer la sonnette d'alarme plus tôt, ce que nous faisons nous-mêmes avec ce rapport. Cette administration compte en son sein des gens de très haut niveau, mais dans le domaine technologique, nous sommes à la traîne parmi les pays européens. La DGAC ne peut pas continuer à se contrôler elle-même.

Christine Lavarde m'a interrogé sur les systèmes de sécurité. Un travail interministériel est mené sur cette question et les ingénieurs de la DTI, au sein de la DGAC, sont très au fait de ce sujet. Ils veillent aussi à la robustesse de leurs systèmes de communications, comme les radars. Mais je ne suis pas entré dans le détail de cet aspect de sécurité puisque notre rapport s'attachait surtout aux questions budgétaires. C'est néanmoins souvent cet argument de cybersécurité qui est mis en avant pour expliquer l'absence d'avancées dans d'autres domaines.

Jean-Marc Gabouty a parlé de la nécessité pour cette administration de se moderniser. Elle n'est pas parvenue à opérer la rupture technologique nécessaire, tandis qu'une autre se profile à l'avenir avec la révolution numérique en cours. Entre-temps, il faut moderniser l'outil, et le but de ce rapport est précisément d'inviter la DTI à agir dans ce sens. Certains ingénieurs n'ont pas envie de s'installer à Toulouse, ce qui fait que certains recrutements sont plus liés à des considérations géographiques qu'à la volonté d'être à la pointe de la technologie.

Thierry Carcenac m'a interrogé sur les coûts. Je vous renvoie au rapport. J'ai cité tout à l'heure le chiffre de 2,1 milliards d'euros d'investissements. Tout n'a pas échoué, certains programmes fonctionnent bien, mais on n'est pas parvenu à moderniser le système Cautra.

Le système *stripless* (Erato) a été mis en place à Brest, puis à Bordeaux. La bascule du système de bandelettes vers un système électronique nécessite un temps de formation et implique pendant quelques semaines des restrictions de vol. À Brest, les contrôleurs ont vécu des moments difficiles. À Bordeaux, les choses se sont mieux passées. Au total, la bascule a occasionné un retard dans le trafic d'une durée équivalente à celle d'un

jour de grève. La DGAC pourrait envisager une généralisation d'Erato. Normalement, les centres d'Athis-Mons, de Reims et d'Aix-en-Provence devaient basculer directement sur 4-Flight, mais il y a eu du retard. Peut-être cela nécessitera-t-il une rallonge budgétaire ; nous aurons la réponse dans le prochain projet de loi de finances.

Enfin, je veux rassurer Claude Raynal : l'humain ne va pas disparaître. Le contrôle aérien est basé sur le contrôle humain et sur le dialogue entre les aiguilleurs du ciel et les pilotes. La sécurité est et restera la préoccupation principale des services de la navigation aérienne.

*La commission des finances donne acte de sa communication à M. Vincent Capo-Canellas, rapporteur spécial, et en autorise la publication sous la forme d'un rapport d'information.*

*La réunion est close à 11 heures 40.*

**COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LÉGISLATION,  
DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT ET  
D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

**Lundi 11 juin 2018**

- Présidence conjointe de M. Philippe Bas, président de la commission des lois, et de Mme Annick Billon, présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes -

*La réunion est ouverte à 18 h 30.*

**Projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes –  
Audition de Mmes Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, et  
Marlène Schiappa, secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et  
les hommes**

**M. Philippe Bas, président.** – Avec Annick Billon, présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, nous sommes heureux d'accueillir Mmes Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice, et Marlène Schiappa, secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes, pour cette audition sur le projet de loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, dont Marie Mercier, qui était déjà rapporteur de la proposition de loi d'orientation et de programmation du Sénat pour une meilleure protection des mineurs victimes d'infractions sexuelles, sera rapporteur. Je tiens à dire d'emblée qu'il n'y a pas d'opposition, entre le Gouvernement et le Sénat, sur les objectifs poursuivis. Chacun est convaincu de la nécessité d'une prise de conscience collective et il convient de donner un coup d'arrêt à un certain nombre de comportements qui ne devraient plus avoir cours à notre époque. Être d'accord sur les fins toutefois n'empêche pas de discuter des moyens ; ce n'est pas parce que les objectifs poursuivis sont d'une légitimité incontestable que les moyens le sont aussi.

Grâce aux échanges entre la commission des lois et la délégation aux droits des femmes, et à la réflexion menée dans le cadre d'un groupe de travail pluraliste constitué par la commission des lois à l'automne dernier, le Sénat a formulé des propositions. Cela ne fut pas en vain : non seulement nous sommes déjà d'accord sur l'allongement du délai de prescription à trente ans pour les crimes sexuels commis à l'encontre des mineurs, mais en plus, nous avons eu le bonheur de constater que les députés de la majorité parlementaire ont su faire usage de nos travaux, les reprenant parfois mot pour mot dans leurs amendements, même dans leurs objets : ainsi des dispositions qui s'étaient vu opposer un avis défavorable du Gouvernement au Sénat ont été adoptées par l'Assemblée nationale avec un avis favorable du Gouvernement... C'est le cas pour l'extension de la surqualification pénale de l'inceste aux viols et agressions sexuelles commis à l'encontre de majeurs, de l'aggravation des peines encourues pour atteinte sexuelle sur mineur de quinze ans et de l'aggravation des peines pour non-assistance ou pour non-dénonciation des agressions et atteintes sexuelles commises à l'encontre des mineurs. En quelque sorte, le Sénat sert ainsi de bureau législatif aux députés de la majorité parlementaire, et nous aurions pu y voir une sorte d'hommage, si notre travail avait été cité... Hélas, cela n'a pas été le cas.

Nous avons aussi noté un progrès important sur le fond : le Gouvernement a clairement renoncé à un dispositif de nature inconstitutionnelle en abandonnant l'idée de créer une situation dans laquelle un agresseur aurait pu être condamné à vingt ans de prison sans avoir la possibilité de se disculper ; c'est ce qu'on appelle une présomption irréfutable de culpabilité. Celle-ci figurait dans le projet initial du Gouvernement, qui voulait certainement réagir à l'actualité. Mais après avoir pris le temps de la réflexion, et après avoir consulté le Conseil d'État, il a admis qu'une telle disposition était impossible dans un État de droit. En tant que président de la commission des lois, il m'appartient aussi, au risque d'apparaître parfois sans doute ringard, de veiller au respect des droits de la défense et de l'État de droit.

Nous nous demandons aussi pourquoi le Gouvernement a inscrit dans ce texte des dispositions qui relèvent du pouvoir réglementaire. La Chancellerie considère-t-elle désormais que les contraventions relèvent du domaine législatif ? Il faudrait dans ce cas modifier l'article 34 de la Constitution à l'occasion de la prochaine révision constitutionnelle ! D'autres dispositions relèvent aussi plutôt d'une circulaire ou d'une directive aux parquets de la direction des affaires criminelles et des grâces : c'est le cas, par exemple, d'une disposition précisant comment interpréter la notion de contrainte, qui est l'un des éléments constitutifs du viol. Nous devons aussi à cet égard être cohérents avec le travail que le Gouvernement a engagé, dans son projet de révision de la Constitution, en matière d'irrecevabilité des amendements dépourvus de portée normative ou qui relèvent du domaine réglementaire.

**Mme Annick Billon, présidente.** – Je tiens tout d'abord à remercier le président de la commission des lois d'avoir bien voulu associer la délégation aux droits des femmes à cette audition. Les violences faites aux femmes constituent pour nous une préoccupation constante. Ce projet de loi était très attendu depuis les annonces de Mme Schiappa au mois d'octobre dernier. Nous l'examinons désormais selon la procédure accélérée. Notre délégation a mis à profit les cinq mois entre l'annonce du projet de loi et sa présentation au conseil des ministres en mars pour mener une série d'auditions sur la problématique globale des violences faites aux femmes, qu'il s'agisse des violences sexuelles, intrafamiliales, conjugales, du harcèlement sexuel, des violences en ligne, etc. Certaines des conclusions de nos travaux se traduiront sous forme d'amendements au projet de loi. Celui-ci suscite d'énormes attentes de la part des associations de protection de l'enfance et de lutte contre les violences faites aux femmes, plus particulièrement des associations de victimes, notamment sur la question de la protection des mineurs. Je veux, à cet égard, souligner l'intérêt de la proposition de loi d'orientation et de programmation pour une meilleure protection des mineurs victimes d'infractions sexuelles, présentée par nos collègues Philippe Bas et Marie Mercier, et adoptée par le Sénat le 27 mars dernier. Ce texte constituera certainement une source d'inspiration dans le cadre de nos débats à venir. Notre objectif est de trouver la solution la plus protectrice pour les victimes et plus particulièrement pour les plus jeunes. Je tiens enfin, mesdames les ministres, à vous remercier de votre présence. Les membres de la délégation aux droits des femmes, en particulier, sont très heureux d'accueillir ce soir Mme Marlène Schiappa, puisque nous n'avons pas pu l'entendre au sein de notre délégation depuis le 20 juillet 2017.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice.** – Ce projet de loi est le fruit de la volonté forte exprimée par le Président de la République lors de son discours du 25 novembre 2017, à l'occasion de la Journée internationale pour l'élimination des violences à l'égard des femmes, de lutter contre les violences sexuelles et sexistes. Ses dispositions s'inspirent des nombreux rapports relatifs à l'amélioration du droit des femmes et à la défense des enfants victimes. Je pense ici, entre autres, à l'excellent rapport de la Mission de consensus Flament-Calmettes, qui a travaillé sur la délicate question de l'adaptation de notre droit de la prescription en matière de crimes sexuels commis sur les mineurs.

Ce texte permet aussi de répondre à l'incompréhension suscitée par des affaires judiciaires récentes, dans lesquelles des fillettes de onze ans ont pu être considérées comme ayant consenti à des rapports sexuels avec des hommes majeurs. Ce projet de loi permet enfin, dans le contexte, qui a suivi l'affaire Weinstein, de libération de la parole, d'améliorer notre législation pour lutter contre toutes les formes de harcèlement, qu'il soit commis sur internet ou dans la rue.

Je sais que le Sénat a mené un travail de réflexion sur le sujet, qui a abouti à l'adoption d'une proposition de loi en mars dernier. Sur certains points, nos deux textes présentent des différences, notamment sur le recours à la notion de présomption de contrainte qui figure dans la proposition sénatoriale, là où le Gouvernement a fait le choix d'une disposition de nature interprétative. Mais les deux textes présentent également un certain nombre de similitudes : l'allongement de la prescription à trente ans, l'extension de la surqualification pénale de l'inceste aux viols et agressions sexuelles commis à l'encontre de majeurs, l'aggravation – de cinq à sept ans – de la peine d'emprisonnement encourue en matière d'atteinte sexuelle, l'aggravation des peines d'emprisonnement pour les délits de non-assistance à personne en danger ou de non-dénonciation de mauvais traitements, lorsque ces délits sont commis sur des mineurs de quinze ans. Il m'apparaît donc que, au-delà de nos divergences sur la présomption, qui semblent difficilement surmontables d'un point de vue juridique, nous devrions pouvoir nous rejoindre sur certains points.

Ce projet de loi renforce de façon significative notre arsenal législatif répressif en matière de lutte contre les violences sexuelles, d'une part, et de lutte contre toutes les formes de harcèlement, d'autre part. Je présenterai le premier point et Marlène Schiappa vous présentera le second.

L'article 1<sup>er</sup> allonge le délai de prescription de l'action publique pour les crimes sexuels commis sur des mineurs, le portant de vingt à trente ans à compter de la majorité de ces derniers. Cette modification est apparue indispensable afin de laisser davantage de temps aux victimes pour porter plainte et de faciliter la répression de tels actes, notamment lorsqu'ils sont incestueux. Cet allongement de la prescription est cohérent avec l'augmentation générale des délais de prescription opérée par la loi du 27 février 2017. Avant cette réforme, qui a porté la prescription de dix à vingt ans pour l'ensemble des crimes, la prescription des crimes sexuels sur mineurs était déjà de vingt ans, donc plus longue que la prescription de droit commun. Il n'est donc pas absurde de rétablir la différence qui préexistait entre la prescription des crimes de droit commun et celle des crimes sexuels sur mineurs. Cet allongement est ensuite utile pour donner aux victimes le temps nécessaire pour dénoncer les faits, en prenant notamment en compte les mécanismes de la mémoire traumatique, et éviter ainsi l'impunité de leurs auteurs. Le délai de trente ans commençant à courir à compter de la majorité de la victime, celle-ci pourra porter plainte jusqu'à l'âge de quarante-huit ans, au lieu de trente-huit ans actuellement. À l'Assemblée nationale, plusieurs amendements visant à rendre imprescriptibles les crimes sexuels commis sur des mineurs ont été repoussés. En effet, il apparaît que l'imprescriptibilité doit être limitée aux crimes qui, par nature, sont imprescriptibles, à savoir les crimes contre l'humanité, notamment le crime de génocide. Par ailleurs, le délai de trente ans que nous avons retenu est celui qui est déjà prévu par notre droit pour les crimes les plus graves autres que les crimes contre l'humanité, comme les crimes de guerre, d'eugénisme et de terrorisme. Enfin, une imprescriptibilité des crimes sexuels sur mineurs serait très vraisemblablement censurée par le Conseil constitutionnel. Dans sa décision du 22 janvier 1999 sur le traité portant statut de la Cour pénale internationale, le Conseil n'a admis, en effet, l'imprescriptibilité que pour les crimes « touchant l'ensemble de la communauté internationale », ce qui n'est pas le cas des crimes commis à l'encontre des

mineurs, en dépit de leur extrême gravité. C'est notamment pour ces raisons que le rapport Flament-Calmettes n'avait pas préconisé l'imprescriptibilité, mais plutôt un allongement de la prescription à trente ans. En revanche, le Gouvernement a donné un avis favorable sur un amendement des députés visant à compléter la liste des crimes pour lesquels la prescription est trentenaire, en y ajoutant le meurtre et l'assassinat en toutes circonstances, et pas seulement lorsque les faits sont accompagnés de tortures, dès lors que ces crimes sont commis sur des mineurs.

L'article 2, qui comprend trois mesures, est celui qui suscite le plus de débats. Tout d'abord, en matière de viol et d'agression sexuelle, il complète l'article 222-22-1 du code pénal : lorsque les faits sont commis sur la personne d'un mineur de quinze ans, la contrainte morale ou la surprise peuvent résulter de l'abus de l'ignorance de la victime ne disposant pas de la maturité ou du discernement nécessaire pour consentir à ces actes. Ensuite, en matière d'atteintes sexuelles sur mineur de quinze ans, le texte double les peines encourues, à hauteur de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende, lorsqu'un acte de pénétration sexuelle a été commis par le majeur. Enfin, en cas de comparution devant la cour d'assises pour des faits de viol sur mineur de quinze ans, la question subsidiaire sur la qualification d'atteintes sexuelles devra obligatoirement être soulevée par le président de la cour d'assises si l'existence d'une violence, contrainte, menace ou surprise est contestée. Lors de la discussion à l'Assemblée nationale, l'esprit des dispositions contenues dans cet article a été préservé ; en revanche, tous les amendements qui tendaient à créer une présomption légale ou à retenir un seuil spécifique de treize ans ont reçu un avis défavorable du Gouvernement et ils n'ont pas été adoptés. Pour quelles raisons avons-nous agi ainsi ? Éclairé par l'avis très précis et très ferme du Conseil d'État, le Gouvernement a retenu la seule solution juridique possible pour améliorer la lutte contre les infractions sexuelles commises sur des mineurs. Je le répète, notre volonté ferme est que l'ensemble de ces crimes soient effectivement punis. Cette solution juridiquement acceptable consiste à préciser la notion de contrainte morale ou de surprise lorsqu'une atteinte sexuelle est commise sur un mineur de quinze ans. Dans cette hypothèse, l'objectif est de favoriser le recours à la qualification de viol ou d'agression sexuelle. En outre, l'objectif est d'aggraver la répression des pénétrations sexuelles sur mineur lorsque celles-ci ne constituent pas un viol. Il n'est pas possible de prévoir des règles spécifiques pour les mineurs de treize ans, car il nous a semblé que la fixation d'un double seuil d'âge à quinze ans, pour préciser les notions de contrainte et de surprise, et à treize ans, dans d'autres cas, aboutirait à une réforme particulièrement complexe, illisible et incompréhensible pour l'opinion publique. Surtout la fixation d'un seuil de treize ans donnerait, à tort, l'impression qu'une atteinte sexuelle commise par un majeur sur un mineur plus âgé, ayant entre treize et quinze ans, serait licite, voire tolérable, ce qui n'est évidemment pas acceptable. C'est pourquoi nous avons jugé préférable que le code pénal ne fixe qu'un seul et unique seuil, celui de quinze ans.

Comme l'a relevé le Conseil d'État, l'institution d'une présomption irréfragable en matière criminelle serait contraire aux exigences constitutionnelles de respect de la présomption d'innocence. Si un tel mécanisme est acceptable en matière contraventionnelle, voire pour certains délits, il ne peut s'appliquer à des crimes. Ont également été rejetés les amendements visant à faire de l'atteinte sexuelle sur mineur de quinze ans un viol ou une agression sexuelle, sans condition de violence, menace, contrainte ou surprise, en raison des réserves appuyées du Conseil d'État sur la constitutionnalité d'une telle disposition.

Les députés ont utilement amélioré la rédaction de la disposition interprétative relative aux notions de contrainte et de surprise en préférant l'abus de la vulnérabilité à l'abus d'ignorance et en supprimant la référence trop incertaine à la maturité. Lorsque les faits sont

commis sur un mineur de quinze ans, la contrainte morale et la surprise sont effectivement caractérisées par l'abus de la vulnérabilité de la victime ne disposant pas du discernement nécessaire pour consentir à ces actes. L'article 2 a, en outre, été complété par plusieurs dispositions. La définition du viol a tout d'abord été revue, afin que tout acte de pénétration permette de caractériser l'infraction, qu'il soit commis sur la personne de la victime ou sur l'auteur. Le viol sera ainsi constitué par un acte de pénétration de toute nature, commis sur ou avec la personne d'autrui. La notion d'inceste a, par ailleurs, été étendue aux victimes majeures, comme le prévoyait votre proposition de loi, ainsi qu'aux faits commis par un cousin germain, lorsque celui-ci a autorité sur la victime. En outre, les peines encourues pour le délit d'atteinte sexuelle sur mineur de quinze ans sans pénétration – soit en pratique des attouchements – ont été portées à sept ans d'emprisonnement et à 100 000 euros d'amende. La définition du délit a été reformulée pour préciser que l'incrimination s'applique hors les cas de viol ou d'agression sexuelle. Il s'agit, là encore, d'une reprise de la proposition sénatoriale.

Plusieurs amendements ont, par ailleurs, permis d'enrichir utilement le cadre juridique en matière de répression des infractions sexuelles ou violentes. Les articles 2 *bis* et 2 *bis* B modifient le code de l'action sociale et des familles pour préciser que la politique de prévention du handicap mise en œuvre par l'État, les collectivités territoriales et les organismes de protection sociale doit comprendre des actions de sensibilisation, de prévention et de formation concernant les violences, notamment sexuelles, à destination des professionnels et des personnes en situation de handicap. L'article 2 *bis* C aggrave les peines encourues à sept ans d'emprisonnement et 100 000 euros d'amende pour le délit de non-assistance à personne en danger et à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende pour celui de non-dénonciation de mauvais traitement ou d'infraction sexuelle lorsque la victime est un mineur de quinze ans, comme le prévoyait le texte sénatorial. L'article 2 *bis* D étend la communication d'informations issues du fichier des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes aux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), par l'intermédiaire des préfets, comme cela se fait pour les maires. Enfin, l'article 2 *bis* E prévoit, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, la remise d'un rapport du Gouvernement sur les dispositifs locaux d'aide aux victimes d'infractions sexuelles et d'un rapport sur les dispositifs locaux d'aide à la mobilité de ces mêmes victimes.

**Mme Marlène Schiappa, secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes.** – Je suis heureuse de présenter notre projet de loi devant le Sénat, dont l'approche s'avère toujours précieuse. Il représente le fruit d'un travail engagé avant même l'élection du Président de la République, qui a qualifié l'égalité entre les femmes et les hommes de grande cause du quinquennat. Les attentes exprimées cet automne par les 55 000 participants au Tour de France de l'égalité ont confirmé notre ressenti : l'égalité réelle entre les femmes et les hommes est un vœu pieux si la société tolère que s'exercent massivement des violences sexistes et sexuelles. Le présent projet de loi constitue une réponse efficace et concrète à l'exigence de mieux condamner les infractions sexuelles, de mieux sanctionner les auteurs des violences et, ainsi, de mieux protéger les victimes, notamment mineures. Nous partageons tous le même objectif ! Ce consensus s'est exprimé dans les différents travaux dont le Gouvernement s'est inspiré pour élaborer le texte : la Mission de consensus menée l'an passé par Flavie Flament et Jacques Calmettes sur la prescription applicable aux crimes sexuels commis sur les mineurs ; les travaux parlementaires réalisés par la délégation aux droits des femmes et à l'égalité de l'Assemblée nationale, par les députés du groupe de travail sur la verbalisation du harcèlement de rue, ainsi que par le groupe de travail sénatorial sur les infractions sexuelles commises à l'encontre des mineurs ; enfin, la mission pluridisciplinaire d'experts installée par le Premier ministre.

Ces travaux ont mis en évidence un même constat : trop peu d'agresseurs sont poursuivis et donc punis pour leurs actes. Seulement 10 % des victimes de violences sexuelles portent plainte et seulement 10 % des plaintes aboutissent à des condamnations : 1 % des violeurs sont donc condamnés. Le projet de loi vise en conséquence à améliorer la sanction des violences sexistes et sexuelles, conformément à l'engagement pris par le Président de la République le 25 novembre 2017. Il représente ainsi un pilier de l'édifice que nous avons commencé à bâtir pour répondre à un triple objectif : mieux prévenir les violences, mieux accompagner les victimes et mieux sanctionner les agresseurs. D'autres mesures fortes le complètent, dont certaines correspondent à des préconisations de votre rapport sur les infractions sexuelles sur mineurs : l'ouverture, d'ici à la fin de l'année 2018, à titre expérimental, de dix centres de soins de psychotraumatismes pour les victimes de violences ; le lancement avant l'été d'une plateforme de signalement en ligne gérée par les forces de l'ordre pour informer et orienter les victimes ; le déploiement d'un plan de formation initiale et continue des professionnels du secteur public – forces de l'ordre, personnel soignant, magistrats, enseignants – conformément aux objectifs de la circulaire du 9 mars 2018 ; enfin, des dispositifs inscrits dans le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel et élaborés en concertation avec les partenaires sociaux et les organisations patronales pour faire reculer les violences sexistes et sexuelles au travail. Cette dernière initiative se double d'un appel à projets d'un montant d'un million d'euros, financé sur le budget de mon secrétariat d'État, pour soutenir les initiatives locales de prévention des violences sexistes et sexuelles au travail et d'accompagnement des victimes. À cet égard, je souhaite rappeler fermement que nous n'avons pas diminué d'un seul centime les subventions allouées aux associations nationales de lutte contre les violences sexistes et sexuelles ; plusieurs ont même été augmentées, comme l'aide dont bénéficie le Collectif féministe contre le viol. En outre, le Gouvernement finance, à hauteur de 4 millions d'euros, une ambitieuse campagne de communication visant à sensibiliser et à responsabiliser nos concitoyens aux violences sexistes et sexuelles. Jamais un gouvernement n'a consacré autant de moyens au combat culturel contre les agissements sexistes, terreau de toutes les violences de notre société !

Nous avons trop longtemps fermé les yeux, nourrissant ainsi le sentiment d'impunité des agresseurs. Notre projet de loi porte l'ambition de mettre un terme à une situation indigne en améliorant le traitement judiciaire et sociétal des viols et des violences sexistes et sexuelles, notamment commis sur mineurs. Outre notre ambition de condamner davantage d'auteurs d'infractions sexuelles, nous souhaitons élargir la définition du harcèlement pour pénaliser les « raids numériques ». Les ateliers du Tour de France de l'égalité ont mis en exergue l'exposition des jeunes à de nouvelles formes de violence sexiste et sexuelle en ligne. Insultes, harcèlement moral et sexuel, menaces de viol ou de mort : les violences commises dans l'espace virtuel ont les mêmes conséquences sur la santé, comme sur la vie sociale et intime des victimes. L'article 3 du projet de loi adapte notre droit à la lutte contre les raids numériques. La définition du harcèlement ne le considère constitué que lorsque les propos ou les comportements sont répétés par une même personne. Désormais, la répétition pourra résulter de l'action unique mais concertée de plusieurs auteurs à l'encontre d'une même victime. Les plaintes en seront facilitées et internet cessera de représenter un espace de non-droit pour les harceleurs.

Le projet de loi sanctionne enfin, avec l'article 4, le harcèlement dit « de rue » en créant l'infraction d'outrage sexiste, conformément à l'engagement du Président de la République. Angle mort de notre droit positif, le harcèlement de rue entrave pourtant gravement la liberté des femmes. Imaginez que près de huit femmes sur dix déclarent craindre de sortir seule le soir dans la rue, d'après une récente étude de l'Institut français d'opinion publique (IFOP) et de la Fondation Jean Jaurès. Les femmes qui, dans leur trajet quotidien

pour aller travailler, doivent se préoccuper de leur sécurité et élaborer des stratégies d'évitement, ne peuvent avoir l'état d'esprit de conquête nécessaire à leur réussite professionnelle ! Les jeunes femmes qui se rendent à l'université ne peuvent réussir sereinement leurs examens si, chaque jour, elles s'inquiètent de leur sécurité dans les transports en commun ! La vie quotidienne des femmes est gravement affectée par le harcèlement de rue. Pour mieux les protéger, le texte permet, avec l'infraction d'outrage sexiste, de réprimer les propos ou comportements à connotation sexiste ou sexuelle imposés à une personne, portant atteinte à sa dignité en raison de leur caractère dégradant ou humiliant, ou créant à son encontre une situation intimidante, hostile ou offensante. L'amende maximale, s'agissant d'une contravention de quatrième classe, est fixée à 750 euros, pouvant faire l'objet de la procédure simplifiée de l'amende forfaitaire à 90 euros si elle est réglée immédiatement. Lorsque les faits seront commis avec circonstances aggravantes – sur un mineur de quinze ans ou dans les transports en commun par exemple –, la contravention sera de cinquième classe, punie d'une amende maximale de 1 500 euros ou de 3 000 euros en cas de récidive. Par ailleurs, les auteurs des faits pourront être condamnés à des peines complémentaires, comme l'obligation de suivre un stage contre le sexisme et de sensibilisation à l'égalité entre les femmes et les hommes. Ces comportements pourront être verbalisés en flagrant délit par les forces de police, notamment par la police de la sécurité du quotidien formée à cet effet. La reconnaissance de cette infraction permet de poser un interdit social clair : il est interdit d'intimider des femmes. Il s'agit non pas d'une incivilité trop longtemps tolérée, mais d'un comportement pénalement répréhensible !

Le Gouvernement a fait le choix de la responsabilité en s'engageant avec une détermination absolue dans la lutte contre les violences, notamment lorsqu'elles sont commises à l'encontre des plus fragiles. Notre projet de loi constitue une avancée essentielle pour répondre à cette exigence. Il sera complété des mesures précédemment évoquées et des dispositifs annoncés par le Premier ministre lors du comité interministériel pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, le 8 mars dernier. Nos concitoyens attendent que nous combattons avec la plus grande fermeté ceux qui portent atteinte à leur dignité, à leur sécurité et à leur liberté. Nous devons collectivement nous montrer à la hauteur de cette attente.

**M. Philippe Bas, président.** – Un chiffre m'effraie et me laisse stupéfait : seul 1 % des viols, dites-vous, donnerait lieu à une condamnation. De quelle étude est tirée cette conclusion ? Les magistrats seraient-ils, selon vous, trop laxistes ?

**Mme Marlène Schiappa, secrétaire d'État.** – Je laisserai la garde des sceaux répondre à votre seconde interrogation. Le chiffre officiel de 1 % a été établi sur le fondement d'une estimation : 10 % des viols donneraient lieu à des plaintes, dont 10 % se concluraient par une condamnation. Des freins expliquent ce faible résultat. L'accès à la plainte n'est d'abord pas toujours aisé, bien que le mouvement *#MeToo* ait entraîné une libération de la parole et, partant, un accroissement de 34 % du nombre de plaintes en zone de police et davantage encore en zone de gendarmerie, au cours du dernier trimestre de l'année 2017. L'accès à la plainte sera notamment facilité par la plateforme que j'évoquais précédemment. Quant à la proportion de condamnations, elle pourrait croître grâce aux nouveaux outils mis à la disposition des magistrats par le projet de loi. Enfin, le plan de formation que j'ai présenté avec Olivier Dussopt, secrétaire d'État en charge de la fonction publique, devrait également participer de l'évolution des comportements au sein des forces de l'ordre comme de la justice.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice.** – Les magistrats, bien entendu, ne sont pas laxistes. Par ailleurs, il convient de rappeler que le chiffre de 1 % représente une estimation. Peut-être faudrait-il réaliser des études plus

approfondies pour s'assurer de sa réalité. Mais n'oublions pas dans une querelle de chiffres une situation juridique insatisfaisante. Plusieurs raisons expliquent le faible nombre de condamnations. D'abord, comme l'indiquait Marlène Schiappa, de nombreuses victimes de viols ou d'agressions sexuelles ne déposent pas plainte, raison pour laquelle nous avons souhaité développer un mécanisme de pré-plainte en ligne. Il ne s'agit aucunement d'une déshumanisation ou d'une robotisation de la justice, mais d'une possibilité offerte aux victimes de ne pas immédiatement se rendre dans un commissariat ou une gendarmerie. La pré-plainte permettra évidemment de convenir ensuite d'un entretien avec un enquêteur. Ensuite, la qualité d'écoute n'est vraisemblablement pas assez développée chez les forces de l'ordre, comme chez les magistrats. Des formations seront renforcées à cet effet. Par ailleurs, la preuve – je rappelle que le viol est caractérisé par quatre éléments : la violence, la menace, la surprise et la contrainte – est parfois délicate à établir ou à reconstituer. Enfin, il existe une tendance à la correctionnalisation des viols parce que le tribunal correctionnel va statuer plus rapidement qu'une cour d'assises, d'autant que les jurés parfois preuve d'une attitude plus sévère que les magistrats professionnels. L'ensemble de ces paramètres, qu'il faudrait plus finement analyser, aboutit au résultat que nous constatons en matière de condamnation.

**M. Philippe Bas, président.** – Notre groupe de travail a procédé à une analyse similaire.

**Mme Marie Mercier, rapporteur.** – Nous partageons bien entendu avec le Président de la République et le Gouvernement le désir de lutter contre les violences sexuelles et sexistes, notamment à l'encontre des mineurs de moins de quinze ans. Je dois pourtant vous avouer que je n'avais pas conscience de ce combat commun lorsque nous avons débattu de notre proposition de loi le 27 mars dernier... Vous aviez alors rejeté les amendements que nous propositions. Nous sommes certes ravis de constater qu'ils ont finalement été repris par l'Assemblée nationale lors de l'examen du présent projet de loi, mais quelque peu étonnés de vos revirements... Vous avez nommé une mission pluridisciplinaire au mois de février dernier, qui s'est peu réunie. Notre groupe de travail, sous la présidence de Philippe Bas, a auditionné, pendant cinq mois, plus de 120 personnes... Je regrette que nous n'ayons pas été associés à cette mission, afin d'œuvrer en collaboration au bénéfice de la prévention des plus vulnérables. Vous auriez pu davantage nous associer ! Nous n'avons malheureusement pas pu prendre connaissance des conclusions de la mission pluridisciplinaire. Sans douter de leur intérêt, nous serions heureux d'en disposer.

Des interrogations demeurent à l'issue de vos propos liminaires. Je ne comprends ainsi guère la différence entre l'outrage sexiste et l'injure sexiste, déjà réprimée. Une contravention pour outrage sexiste pourra-t-elle, par ailleurs, être infligée à un mineur ? Le jeune âge est sans pitié et, trop souvent, les relations entre mineurs peuvent s'avérer d'une grande violence. Enfin, des moyens supplémentaires seront-ils alloués à la justice pour éviter le recours trop fréquent à la correctionnalisation de ces dossiers ? Pensez-vous que la création de tribunaux criminels réponde à la demande des victimes, qui ont grand besoin d'être entendues dans le cadre d'un véritable procès avec un jury populaire ? Dans notre proposition de loi, nous insistions, autour de trente-quatre propositions, sur la formation à l'écoute et au recueil averti de la parole des victimes.

Par ailleurs, j'ai cru comprendre que vous procéderiez à une simplification des stages dans le futur projet de loi. Dès lors, est-il de bon augure de créer un nouveau stage pour six mois ?

Nous partageons, je n'en doute pas, le même objectif, mais tout passe d'abord par l'éducation et le respect. D'ailleurs, les lycées et les collèges ne nous ont pas attendus pour travailler autour du harcèlement. Nous ne pourrons jamais tout écrire dans la loi. Il importe de prévenir, afin de protéger au mieux toutes les personnes vulnérables et nos enfants. Finalement, la réalité n'est qu'un clair-obscur.

**M. François Pillet.** – Personne ne pourra jamais soutenir – je l'espère en tout cas – que nous ne partageons pas avec fermeté le même objectif, surtout pas le Sénat, qui, historiquement et chronologiquement, a commis de nombreux rapports sur ce point, y compris sur le thème des violences en général. Ainsi a-t-il régulièrement contribué à améliorer la législation sur les violences intrafamiliales. Pour autant, je formulerai deux observations.

J'adhérerai certainement à la nouvelle définition du viol, qui permettra de mettre fin à quelques curieuses décisions de la chambre criminelle de la Cour de cassation. Toutefois, quand viendra l'heure du bilan, dans quelques années, il ne faudrait pas que notre combat semble avoir été engagé pour satisfaire notre bonne conscience. Le projet de loi apportera-t-il réellement des progrès aux victimes ?

Concernant l'allongement du délai de prescription, comme vous l'avez indiqué à juste titre, madame la garde des sceaux, dans tous les cas, le problème, c'est la preuve. Quand les témoins ont oublié, ou ont voulu oublier, quand ils sont morts, quand il n'y a plus aucune trace matérielle de l'agression, donnerons-nous vraiment une arme supérieure aux victimes en faisant passer le délai à trente ans ? Pour ma part, je ne le pense pas. Il y a là un risque supérieur, celui du dépérissement de la preuve, avec deux conséquences : la première au détriment des victimes qui, après avoir rouvert leurs blessures, risquent de s'entendre dire que la preuve n'est pas rapportée, et se retrouveront victimes une seconde fois ; la seconde au détriment des innocents, qui, en dépit du non-lieu ou de l'acquittement, ne pourront démontrer leur innocence puisque les preuves auront été effacées, et l'opprobre demeurera. Cette disposition ne me semble donc pas constituer un progrès. Il importe que les victimes libèrent leur parole le plus rapidement possible. Récemment, mon collègue François-Noël Buffet a envisagé la possibilité de faire en sorte que le traumatisme qui vous fait oublier pendant une certaine période de votre vie ce dont vous avez été victime conduise à une interruption de prescription, ce qui serait de nature à favoriser plus l'intérêt des victimes. Veillons à ce que l'allongement du délai n'ait pas pour conséquence d'aggraver les choses.

Par ailleurs, le Gouvernement aurait pu prendre la responsabilité de créer la contravention sans en passer par la loi, d'autant que, dans un avenir prochain, il nous sera proposé de faire en sorte que ce type d'amendements soit irrecevable d'office. Mais surtout, cette contravention existe déjà. L'injure sexiste, c'est une expression outrageante. S'il faut faire un peu d'orfèvrerie juridique et rédactionnelle, pourquoi pas ? Mais ne disons pas à tout-va que l'on va régler le problème, alors que tous les policiers affirment que cette disposition serait absolument inapplicable. Évitions de nous donner un peu trop bonne conscience en donnant l'illusion aux victimes que l'on va mieux traiter leur situation ! La situation catastrophique qu'elles connaissent ne se résoudra qu'en leur permettant, nous en sommes tous d'accord, psychologiquement et sociologiquement, de libérer leurs paroles. Encore faudrait-il plus de moyens budgétaires que prévu dans les lois de programmation.

**M. Philippe Bas, président.** – *In cauda venenum.*

**Mme Laurence Rossignol.** – Merci, mesdames les ministres, pour vos exposés fournis.

Je veux vous dire ma satisfaction que soit allongé le délai de prescription pour les crimes sexuels commis sur mineurs. Les divers inconvénients présentés par notre collègue François Pillet ont déjà été évalués et pesés ; on peut d'ailleurs presque avoir les mêmes interrogations avec la prescription à vingt ans, notamment concernant la conservation des preuves. La pluralité de victimes et la répétition du même scénario permettent justement d'apporter des preuves. Dans l'affaire Flavie Flament, l'allongement de la prescription aurait permis de qualifier de viol ce qu'avaient subi toutes ces jeunes femmes victimes du même homme et de poursuivre celui-ci. Il faut prendre le risque, parce que les victimes demandent et attendent cette mesure. On répond là à une demande de la société, à faible coût juridique, à mon sens. Du reste, les victimes ne sont pas naïves, elles savent à quel point il va leur être difficile d'apporter la preuve, parole contre parole.

Introduire l'outrage sexiste dans la loi revient à poser des interdictions. Il s'agit d'une sorte de cliquet civilisationnel. Le décret n'aurait pas eu le même impact. Le Gouvernement a souhaité que ce soit dit clairement après les campagnes contre le harcèlement. Je rappelle la campagne très réussie conduite par ma prédécesseure Pascale Boistard sur le harcèlement dans les transports en Île-de-France.

En revanche, il n'a échappé à personne que l'article 2 est décevant : il a créé beaucoup de déception chez tous les parlementaires, au Sénat comme à l'Assemblée nationale, et dans tous les groupes, si j'ai bien compris. La déception est également large dans les milieux associatifs. Vous-même, Marlène Schiappa, avez annoncé au mois de novembre dernier vouloir fixer un seuil de présomption de non-consentement irréfragable. Les diverses péripéties entre vos annonces et le texte présenté aujourd'hui constituent probablement pour vous une petite déception. C'est la vie d'un ministre : il n'y a pas de honte à dire que l'on n'a pas obtenu ce que l'on voulait.

Par cet article, trois objectifs étaient visés, à mon sens : poser un interdit clair quant à toute relation sexuelle avec pénétration entre un majeur et un mineur ; poser le postulat qu'il ne saurait y avoir de consentement de la part d'un enfant lors d'une relation sexuelle avec un majeur – c'est la base – et, enfin, poursuivre cette relation sexuelle comme un viol s'entendant par en tant que et autant que. Nous avons fait l'erreur – j'y prends ma part – de chercher à étendre la définition du viol pour viser les relations sexuelles avec pénétration entre un majeur et un mineur. Or c'est impossible. Le viol a quatre caractéristiques : violence, contrainte, surprise ou menace, la contrainte pouvant être morale. On ne peut pas tordre la définition du viol pour arriver à y inclure une relation sexuelle dans laquelle la seule contrainte puisse être une contrainte morale, qui prête lieu à discussion devant les tribunaux. S'il n'y avait pas de discussion sur la contrainte morale, il n'y aurait pas de discussion sur le consentement de l'enfant. Vous avez fait le choix de rester dans le domaine délictuel, en créant une atteinte sexuelle avec pénétration, plus sévèrement punie que l'atteinte sexuelle, mais moins punie qu'un viol sur mineur : dix ans contre vingt ans. Cet écart trouble et on reste dans le délictuel et non pas dans le criminel. Or pour nous, il s'agit d'un crime et il n'y a pas de consentement possible. On nous oppose l'inconstitutionnalité, mais j'ai pour principe de penser que seul le Conseil constitutionnel sait ce qui est inconstitutionnel ou pas. Je le dis en connaissance de cause : pour avoir porté une loi dont tout le monde avait pensé qu'elle serait inconstitutionnelle, je constate qu'elle l'a été moins que prévu. Aussi, je vous propose de changer d'angle de vue.

Il est incontestable que la présomption irréfragable n'est pas acceptable en droit pénal, *a fortiori* en matière criminelle. En revanche, la chambre criminelle de la Cour de cassation a déjà jugé que, en deçà d'un jeune âge – en l'occurrence six ans – un enfant ne peut

pas avoir consenti aux actes sexuels dont il est victime. La chambre criminelle de la Cour de cassation prendrait-elle des décisions anticonstitutionnelles ? La discussion porte donc bien sur l'âge, pas sur un principe juridique. Dès lors, à partir de quel âge considérons-nous que l'enfant n'a pas conscience de ce qu'il fait et qu'il ne peut donc pas avoir consenti à une relation sexuelle avec un majeur ? Après réflexions, études et discussions, nous sommes nombreux à considérer que l'âge est de treize ans. À douze ans, nous avons affaire à des enfants. Nous sommes un certain nombre ici à être parents. Personne n'irait imaginer qu'un enfant de douze ans peut consentir à une relation sexuelle avec un adulte. Avec un mineur, c'est une autre affaire. Madame la garde des sceaux, qu'est-ce qui nous empêche de prévoir qu'une relation sexuelle entre un majeur et un mineur de treize ans est un crime puni d'une peine de vingt ans ? Le parquet conservera toute opportunité des poursuites et pourra évaluer les situations spécifiques. La défense pourra présenter les mêmes arguments qu'aujourd'hui ; par exemple, que l'auteur des faits ne pouvait connaître l'âge de la personne ; les droits de la défense seraient ainsi respectés. Qualifier de crime une relation sexuelle entre un majeur et un mineur de treize ans me semble parfaitement conforme au droit constitutionnel.

**Mme Annick Billon, présidente.** – Merci, mesdames les ministres, pour vos exposés. Je rejoins totalement les propos de Laurence Rossignol. La délégation aux droits des femmes travaille depuis quelques semaines sur ce sujet et est arrivée à la conclusion qu'il était possible de créer cette nouvelle infraction qui ne reposerait pas sur la menace, la violence, la contrainte et la surprise, qui sont les critères du viol.

Je partage la proposition du Gouvernement d'allonger le délai de prescription de vingt ans à trente ans. Ce qui est valable pour vingt ans l'est aussi pour trente. Par nos auditions, nous avons compris l'attente de nombreuses victimes.

Je poserai une question concernant les moyens, madame la secrétaire d'État. Vous avez annoncé la création d'un numéro national dédié aux victimes de harcèlement sexuel. Il semblerait que coexistent plusieurs numéros pour les victimes de violences. Toutefois, n'est-il pas paradoxal de créer un nouveau numéro, alors que des dispositifs existent déjà et sont connus ? Dans un contexte budgétairement contraint, n'aurait-il pas été préférable d'allouer plus de moyens à des personnes déjà formées pour répondre aux attentes ? La multiplication des dispositifs de signalement ne risque-t-elle pas de compliquer la tâche des victimes pour identifier l'interlocuteur le mieux adapté ? À l'heure de la simplification, simplifions les choses pour les victimes ! Quelle sera la coordination entre le numéro national dédié aux victimes de harcèlement sexuel dont vous avez annoncé la création et le numéro d'écoute national destiné aux femmes victimes de violences ? Enfin, vous avez indiqué que les moyens dévolus aux associations étaient maintenus. Compte tenu de la libération de la parole et de la complexité à ester en justice, les associations que nous avons auditionnées ne peuvent pas répondre, à moyens constants, aux attentes des victimes. Que proposez-vous ?

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice.** – Monsieur le président Bas, permettez-moi auparavant de répondre aux deux observations que vous avez formulées dans votre propos liminaire.

Vous avez critiqué le Gouvernement, qui prend parfois des dispositions législatives que vous estimez de nature réglementaire, évoquant la question des contraventions, qui relèverait du domaine réglementaire. Ce processus s'est déjà produit, et vous avez vous-même, me semble-t-il, voté l'interdiction du voile intégral.

**M. Philippe Bas, président.** – Je n'avais pas la chance d'être parlementaire à cette époque !

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice.** – Par ailleurs, de telles dispositions ne sont pas censurées par le Conseil constitutionnel. Nous avons souhaité introduire la contravention pour outrage sexiste, considérant que cela revêtait une dimension puissante. J'ajoute de manière plus juridique que nous avons introduit à l'article 4 une nouvelle peine à titre complémentaire, celle de stage : un stage de lutte contre le sexisme et pour l'égalité entre les femmes et les hommes. Comme vous le savez, toute nouvelle peine doit être créée par la loi. Dès lors, il nous a semblé difficile de décorréler ces deux notions. C'est la raison pour laquelle nous avons utilisé cet instrument juridique. Évidemment, lorsque vous aurez adopté les nouvelles dispositions de la future Constitution, nous veillerons à ce qu'il n'y ait pas de dispositions réglementaires dans les dispositions législatives...

Vous avez également souligné qu'un certain nombre de dispositions, que nous qualifions nous-mêmes d'interprétatives, relèveraient de la circulaire. Certes, mais là encore, ce n'est pas la première fois que de telles dispositions sont ainsi introduites. J'en veux pour preuve l'article 222-22-1 du code pénal, qui est une disposition interprétative.

Madame le rapporteur, vous vous interrogez sur la pertinence de la création du tribunal criminel. Dans le projet de réforme de la justice que j'aurai l'occasion de vous présenter au mois d'octobre prochain, nous proposerons la création, à titre expérimental, du tribunal criminel, qui pourrait juger les questions de viol. Vous soulignez que les victimes attendent des procès avec jury populaire. Il y aura bien un procès, avec audition de témoins, avec la possibilité de s'exprimer aussi longuement que le président du tribunal le jugera nécessaire à l'établissement de la vérité, mais le jury sera composé de cinq magistrats. J'entends bien votre observation, que j'ai déjà entendue, mais on ne saurait affirmer de manière absolue que toutes les victimes veulent des procès avec jury populaire et on ne saurait généraliser cette demande. En tout cas, l'instauration des tribunaux criminels permettra de juger des viols en tant que crimes et plus rapidement que ne le fait la cour d'assises, non pas parce que la procédure sera plus légère, mais parce que le procès pourra avoir lieu dans des délais plus rapprochés.

Vous craignez que la future loi de réforme de la justice ne mette fin au stage prévu comme peine complémentaire pour l'outrage sexiste. Pas du tout, par souci de clarté, nous proposons de regrouper l'ensemble des stages.

Monsieur Pillet, vous vous demandez si ce projet de loi apportera réellement des progrès aux victimes, insistant sur cet adverbe. Vous avez même dit qu'il fallait éviter que nous ne nous donnions bonne conscience à peu de frais.

L'allongement du délai de prescription à trente ans poserait, selon vous, des problèmes de preuves. Bien évidemment, de ce point de vue, je ne peux que vous rejoindre. Pour autant, nous pensons que les phénomènes d'amnésie traumatique, qui ont été mis en évidence, pourront peut-être permettre de reconstituer des vérités sur la base de témoignages, voire de faits, lesquels seront de nature à apporter des éléments de preuve. N'oublions pas que les éléments de preuves scientifiques ont progressé. La méthode du faisceau d'indices que les enquêteurs et les juges pourront mettre en exergue pourra peut-être permettre la reconstitution d'éléments de preuve. Je ne pense donc pas que cette disposition soit totalement inutile, ni nécessairement contre-productive.

Par ailleurs, il me semble que certaines victimes auront besoin de dire ce qu'elles ont vécu. On ne peut pas adopter sur ces questions-là une position générale. Ce que nous proposons pour toutes ces personnes victimes de crimes pendant leur minorité me semble quand même un progrès.

Sur la distinction entre injure et outrage, il existe bien une distinction. Marlène Schiappa va y revenir.

Enfin, je m'étonne, monsieur le sénateur, que vous doutiez des moyens de la justice, qui seront considérablement accrus par la loi de programmation (1,7 milliard d'euros en cinq ans et 6 500 emplois, plus que tout ce qui a été fait auparavant).

**M. Philippe Bas, président.** – Nous sommes heureux que vous fassiez progresser le budget de la justice, mais je vous renvoie à la loi de programmation pour la justice de septembre 2002 : vous constaterez que l'effort budgétaire de cette période était nettement supérieur.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice.** – Madame Rossignol, vous soulevez un problème difficile : la rédaction de l'article 2, dont vous dites qu'il est déceptif. Je le comprends, compte tenu des attentes formulées par les uns ou les autres. Moi-même, j'avais évoqué une présomption à treize ans. Ce n'est pas que nous n'avons pas obtenu ce que nous voulions ; ce que nous voulions, nous l'avons obtenu, à savoir mieux combattre le crime de viol avec des instruments juridiques adaptés.

Vous dites que nous avons fait le choix de rester dans le domaine délictuel en créant l'atteinte sexuelle avec pénétration. Je ne suis pas d'accord : nous avons fait le choix de combattre le crime de viol en assouplissant considérablement la question centrale de la preuve pour la rendre quasi automatique pour les mineurs de quinze ans puisque, pour eux, la contrainte résultera de leur vulnérabilité par absence de discernement nécessaire. Ce faisant, les magistrats pourront, lorsque la situation se présentera à eux, décider que la contrainte découlera de la question du discernement et de la vulnérabilité : la violence est toujours établie. Nous nous donnons ainsi les moyens de combattre très efficacement les crimes de viol.

Par ailleurs, dans la situation actuelle, les atteintes sexuelles, donc délictuelles, sont envisagées sans distinguer s'il y a ou non pénétration. Cela me semble dangereux dans la mesure où le code pénal interdit déjà toute relation sexuelle entre un mineur de quinze ans et un majeur. Il me semble curieux de ne pas aggraver l'atteinte sexuelle lorsqu'il y a pénétration. Ce faisant, nous n'avons pas la volonté de correctionnaliser les crimes de viol. Au contraire puisque nous donnons au juge les moyens d'assouplir considérablement la charge de la preuve pour les mineurs de quinze ans.

Votre proposition reprend celle de M. Rosenczveig, à savoir la criminalisation de toute relation avec un mineur de moins de treize ans. Je pense que cette proposition est doublement dangereuse : d'une part, je ne suis pas sûre de sa constitutionnalité ; d'autre part, s'agissant d'une nouvelle peine, elle ne s'appliquerait que pour le futur et non aux plaintes actuellement instruites puisque la loi pénale n'est pas rétroactive.

**Mme Laurence Rossignol.** – Ce que vous dites est également valable pour l'article 2.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice.** – Non, puisque c'est interprétatif. Il peut donc s'appliquer aux faits passés.

**Mme Marlène Schiappa, secrétaire d'État.** – Madame le rapporteur, pour élaborer ce projet de loi, au-delà du travail mené lors de la campagne présidentielle, il faut mentionner le Tour de France de l'égalité entre les femmes et les hommes, qui a réuni pendant près d'un an 55 000 participants, soit la plus grande consultation citoyenne jamais organisée par un gouvernement, en France métropolitaine et outre-mer, avec l'audition d'experts. Les conclusions de la mission interdisciplinaire sont disponibles en ligne sur le site de Matignon. En ce qui concerne la question de l'éducation, le Gouvernement considère que ce doit être une priorité, car c'est par l'éducation que nous pourrions faire avancer l'égalité entre les femmes et les hommes. Mais outre les politiques publiques et les actions menées par l'éducation nationale, une part de ce travail incombe aux familles. En tout cas, je vous renvoie à deux articles publiés dans *L'Express* et dans *Version Fémina*, dans lesquels le ministre de l'éducation nationale Jean-Michel Blanquer et moi-même avons détaillé les propositions du Gouvernement et les mesures mises en œuvre à partir de la rentrée prochaine. Ainsi, nous avons décidé de mettre en place des référents égalité dans chaque établissement scolaire, c'est-à-dire une personne formée à l'égalité entre les filles et les garçons à laquelle tout le monde pourra s'adresser. De même, une « mallette des parents » sera déployée à partir de la rentrée prochaine contenant de la documentation relative à l'égalité entre les filles et les garçons (respect des valeurs républicaines, mixité non négociable entre les filles et les garçons, respect d'autrui, lutte contre les violences sexistes et sexuelles, y compris les plus violentes, qui ont cours dès le plus jeune âge, questions liées à l'orientation pour décroiser les filières). Enfin, nous avons décidé de mettre en œuvre les trois séances d'éducation à la vie affective et sexuelle prévues par la loi, mais jamais appliquées jusqu'à ce jour. Le ministre de l'éducation nationale a adressé une circulaire à l'ensemble des recteurs en ce sens, avec un catalogue de toutes les associations ayant un agrément « intervention en milieu scolaire ». Souvent, l'emploi du temps chargé des chefs d'établissement ne leur permettait pas d'organiser ces séances et ils ne savaient pas à qui s'adresser en toute sécurité. La « mallette des parents » nous permettra de correspondre avec les parents, qui doivent être pleinement associés à cette démarche.

En ce qui concerne l'outrage sexiste, il faut le distinguer de l'injure sexiste. L'outrage sexiste, que les femmes ont décidé d'appeler le harcèlement de rue, ne passe pas forcément par une injure verbalisée ; cela peut être des intimidations, des menaces verbalisées ou non, une action physique qui ne va pas jusqu'à l'agression. Quand quelqu'un vous suit dans la rue, rentre dans votre espace intime (et nous savons où commence l'invasion de notre espace intime), quand quelqu'un vous demande vingt fois votre numéro de téléphone de manière intimidante ou menaçante, quand plusieurs personnes se mettent en travers de votre chemin pour vous empêcher de passer, tout cela n'est pas caractérisé actuellement et aucune femme n'ira déposer plainte parce que trois inconnus l'ont suivie dans la rue en lui demandant à plusieurs reprises son numéro de téléphone. C'est pour cette raison que nous passons par du flagrant délit, pour que les femmes n'aient pas à déposer plainte, alors que plusieurs pays ont mis en œuvre un mécanisme avec dépôt de plainte. Dans l'immense majorité des cas, ce sont les femmes qui sont concernées, mais l'Assemblée nationale a intégré dans cette définition de l'outrage sexiste les menaces à caractère sexuel, homophobe, ou en direction des personnes LGBTQI.

Monsieur Pillet, vous avez dit que les policiers étaient réfractaires.

**M. François Pillet.** – Ils doutent !

**Mme Marlène Schiappa, secrétaire d'État.** – Dans un premier temps, certains syndicats de policiers ont effectivement fait part de leurs doutes et s'interrogeaient légitimement. Maintenant, grâce à l'impulsion du ministre d'État Gérard Collomb, les forces de l'ordre sont tout à fait partantes et ont hâte de pouvoir mettre en œuvre la verbalisation de l'outrage sexiste. C'est la mission des forces de l'ordre que de protéger la population, notamment les femmes.

Madame la présidente, l'association qui gérait le numéro que vous évoquez a décidé de fermer son standard. Puisque nous ne pouvions pas laisser les femmes sans réponse, nous avons décidé conjointement avec ma collègue Muriel Pénicaud et la direction générale du travail de créer un numéro dédié. Nous considérons que, sur ces questions, l'État doit reprendre la main ; il n'est pas anormal qu'un service public apporte des réponses aux femmes victimes de violences sexistes et sexuelles.

Par ailleurs, les moyens de cette association sont totalement maintenus. Les subventions publiques, ce n'est pas du mécénat ; elles sont accordées en contrepartie d'une mission s'apparentant à une délégation de service public, à un service rendu au public. Puisque cette association renonce à assumer une partie de ce qui est prévu dans la convention, nous pourrions ne plus la subventionner. Or, eu égard au surcroît d'activité que vous évoquiez, nous avons maintenu cette subvention, même si elle a cessé son activité d'accueil téléphonique.

Je partage ce qui a été dit sur la variété des numéros, quelqu'un ajoutant même qu'ils étaient connus. Je ne le crois pas. Quand on demande aux femmes qui elles appellent en cas de violence sexiste ou sexuelle au travail, les numéros de téléphone arrivent en avant-dernière position après la police, les syndicats, l'inspection du travail, les amis, les proches, les collègues. Et si l'on demande le numéro de l'Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (AVFT), je ne suis pas certaine qu'il soit très connu. Nous avons eu des témoignages de ce flou lors du Tour de France de l'égalité entre les femmes et les hommes et dans les études que nous avons menées en ligne.

Nous avons créé une *hotline* à Cannes dont nous avons indiqué le numéro en direct sur Europe 1. Beaucoup de gens ont alors expliqué qu'ils pensaient que c'était la première fois qu'une ligne était créée pour les victimes de violences sexistes et sexuelles, ce qui montre à quel point il est nécessaire de créer un numéro d'entrée unique avant reroutage vers les différents numéros. La spécificité de chaque numéro et la compétence de chaque association ne sont pas remises en cause.

S'agissant des moyens, 1,28 million d'euros vont au Centre d'information sur les droits des femmes, 60 000 euros supplémentaires sont attribués au collectif féministe contre le viol, tandis que l'appel à projets que nous avons lancé sur les violences sexistes et sexuelles au travail est doté de 1 million d'euros. Ce budget est complété par l'interministériel, notamment les 900 000 euros du ministère de la justice pour le « téléphone grave danger ».

**Mme Marie-Pierre de la Gontrie.** – Madame la garde des sceaux, vous avez dit que votre objectif était de mieux combattre le crime de viol. Pourriez-vous nous éclairer sur les modalités de votre projet de loi : en dépit de ma formation, j'ai eu du mal à comprendre le résultat des discussions à l'Assemblée nationale.

Rappelons quelques faits. En septembre 2017, un homme de vingt-huit ans a une relation sexuelle avec une enfant de onze ans. Le parquet de Pontoise estime que la contrainte

n'est pas établie de manière certaine et décide de poursuivre pour atteinte sexuelle. Émotion. En novembre 2017, la cour d'assises de Seine-et-Marne a à juger pour crime de viol un homme de trente ans ayant eu une relation sexuelle avec une enfant de onze ans, neuf ans après les faits. En raison de l'absence de contrainte démontrée, le jury prononce l'acquittement. Émotion.

Dès le 11 novembre, vous avez annoncé, madame Schiappa, un projet de loi visant à instaurer une présomption irréfragable de non-consentement. D'où cet article 2, complexe à comprendre et, comme l'a dit ma collègue Laurence Rossignol, déceptif. Lorsqu'elle dit qu'il faut parfois reconnaître que l'on n'a pas eu ce qu'on voulait obtenir, c'est une façon de vous suggérer de ne pas prétendre que ce qui est proposé aujourd'hui est ce qui avait été proposé le 11 novembre. Peu importe, nous avons tous le même but.

Avec la combinaison, à l'article 2, des modifications apportées aux articles 222-22-1 et 222-27-26 du code pénal, vous pensez pouvoir poursuivre de manière plus efficace les atteintes sexuelles avec pénétration sur mineur. En quoi ces dispositions auraient-elles permis d'éviter les situations de septembre et novembre 2017 ? Il y avait clairement une infraction pénale. Sauf preuve du contraire, c'est encourager la correctionnalisation de faits qui, pour chacun d'entre nous, sont en réalité des viols. Madame la garde des sceaux, en quoi vos dispositions permettent-elles de mieux combattre le crime de viol sur mineur ?

**M. Philippe Bas, président.** – On ne peut pas postuler que les deux instances qui ont à juste titre scandalisé nos concitoyens l'année dernière résultent de malfaçons de la législation. On pourrait au contraire penser que, avec une bonne législation, il peut y avoir de mauvaises pratiques et que l'essentiel de l'effort doit par conséquent porter sur les moyens des tribunaux et la pratique des magistrats. Cela étant, la différence entre le viol et l'atteinte sexuelle avec pénétration, c'est que cette dernière ne requiert pas que soient réunis les éléments constitutifs du viol : il est plus facile de caractériser une atteinte sexuelle. Mais je ne veux pas répondre à la place de Mme la garde des sceaux.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Mesdames les ministres, vous avez dit que l'égalité des chances était impossible si l'on ne réglait pas ces problèmes de violences. Élu de terrain, nous avons tous été confrontés à la souffrance psychique et physique de personnes fréquentant nos permanences, et l'on garde des séquelles de ces témoignages douloureux et oppressants. Dans ma permanence, tous les mois des femmes me racontaient combien elles souffraient sous les coups de leur mari. On pourrait penser que c'est un problème de classe sociale, de mauvaise connaissance du droit, mais les témoignages se suivaient mois après mois.

Vous avez parlé des plaintes en ligne. Cela favorisera le dépôt de plainte, car il faut convaincre de faire cette démarche. De même que l'aggravation des sanctions peut être incitative. Mon état d'esprit était le suivant : si l'on fait de la pédagogie dans ces zones où les gens n'ont pas forcément accès au droit, ce sera un plus. Or samedi dernier, j'ai croisé au Touquet une femme très classe d'une soixantaine d'années – ce ne sont pas uniquement les jeunes femmes qui subissent des violences – assise sur un banc, complètement perdue et repliée sur elle-même. Elle m'a dit qu'elle ne rentrerait pas chez elle le soir parce que les coups pleuvaient, ajoutant qu'elle ne cessait d'appeler la gendarmerie et qu'elle ne savait plus où elle en était. Elle m'a dit également avoir assisté à une réunion de 300 femmes dans une ville voisine, dont elles sont toutes ressorties honteuses de ce qui leur arrivait. Le médecin qu'elle est allée voir lui a dit qu'elle était peut-être tombée dans l'escalier. Il n'y a pas de preuves.

Toutes ces femmes s'interrogent sur l'après-procès : le conjoint violent va être condamné, mais que vont-elles devenir ? Ainsi, cette dame m'a expliqué être mariée sous le régime de la séparation de biens, ne rien posséder, vivre dans une toute petite ville où la pression sociale est forte. Il faut donc aussi envisager l'après, notamment reloger ces femmes pour les éloigner de leur conjoint. L'arsenal législatif ne suffit pas ; il faut aussi développer le social.

**Mme Françoise Laborde.** – Il a été répondu à nombre de questions que je voulais poser. Moi aussi j'ai décortiqué l'article 2, au sujet duquel je vous fais grâce de mes réserves. Nous en reparlerons en délégation jeudi matin. Permettez-moi juste de dire que je regrette l'intitulé du chapitre II, à savoir « Dispositions relatives à la répression des infractions sexuelles sur les mineurs ». Pourquoi ne pas parler de « violences » ?

Je veux ici insister sur ce qui touche à l'inceste. Certes, la surqualification pénale d'inceste a été étendue aux actes sexuels commis par l'auteur cousin germain de la victime, mais sans que cette surqualification soit généralisée – cela reste une situation aggravante aux termes des articles 222-31-1 et 222-27-2-1 –, ce qui n'est pas satisfaisant.

La question de l'âge reste un problème majeur. Nous allons donc devoir accorder nos violons : treize ou quinze ans ?

**Mme Marta de Cidrac.** – J'aurais souhaité que nous puissions nous rencontrer plus en amont de ce texte important.

Juste une observation : une loi doit être à la fois simple, facile à comprendre et surtout facile à appliquer. Or il me semble que le présent texte ne présente pas toutes les garanties en termes de simplicité. Il faudrait sans doute le retravailler.

Par ailleurs, surtout avec un sujet comme celui des violences faites aux femmes, sans doute conviendrait-il de mettre un peu plus de cœur et un peu moins de technicité dans un texte de ce type. Les victimes ne sont pas forcément toujours en demande ce que la loi pourrait penser pouvoir leur donner.

**M. Philippe Bas, président.** – Le cœur, c'est ce qui inspire le législateur, le cas échéant, mais la règle de droit pénal doit être aussi précise et objective que possible. Il s'agit de condamner parfois à de très lourdes peines de prison des personnes qui ont commis des actes de violence. Par conséquent, la simplicité que l'on recherche pour tous les textes n'est pas toujours possible si l'on veut garantir les droits fondamentaux, à la fois ceux des victimes et ceux des agresseurs. Si l'on recherche l'expression d'une plus grande fraternité, d'une plus grande humanité, ce n'est pas forcément dans la lecture du code pénal qu'on trouvera la satisfaction de cette quête.

**Mme Marta de Cidrac.** – Ma question de fond était celle-ci : en quoi ce texte permettra-t-il d'éviter les situations rencontrées l'an passé ?

**Mme Laure Darcos.** – Ce texte ne traite pas suffisamment des victimes en situation de vulnérabilité. Certes, l'Assemblée nationale a voté un amendement relatif aux femmes atteintes d'un handicap, mais je pense aussi aux SDF, aux personnes âgées : il arrive que des abus sexuels soient commis au sein d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes. Je ne crois pas non plus à la pénalisation du harcèlement de rue, même si cela part d'un bon sentiment. Je pense que les mesures prises contre les frotteurs dans les

transports en commun, grâce à Valérie Pécresse, sont une très bonne chose. Il est beaucoup plus facile pour les policiers de prendre les auteurs de tels actes en flagrant délit. De même, permettre aux femmes qui rentrent tard le soir de descendre du bus près chez elle est une très bonne initiative. Cela se fait en Île-de-France, mais aussi dans d'autres régions. J'ai moi-même fait les frais de ce harcèlement de rue, mais il me paraît compliqué de le réprimer, d'autant que les policiers ne sont déjà pas assez nombreux.

**Mme Nicole Belloubet, garde des sceaux, ministre de la justice.** – Sur les affaires de Pontoise et de Seine-et-Marne, je m'exprime avec beaucoup de prudence puisqu'elles ne sont pas closes : à Pontoise, le tribunal a renvoyé l'affaire devant un juge d'instruction et en Seine-et-Marne, un appel a été interjeté.

Les dispositions que nous vous proposons d'adopter auraient pu modifier radicalement l'approche des juges. La question de la contrainte morale et de la surprise subit une atténuation de preuves. Par conséquent, en raison de l'abus de vulnérabilité et parce que la victime n'a pas le discernement nécessaire, le juge aurait parfaitement pu statuer différemment, compte tenu des éléments dont j'ai connaissance sur ces deux dossiers.

Madame Lherbier, vous avez fait état d'une situation de souffrances. Vous pouvez mesurer également la difficulté des policiers et des magistrats, qui sont confrontés très fréquemment à ce type de dossier et la difficulté qu'ont ces derniers à rendre une décision en respectant toutes les règles du procès équitable, la présomption d'innocence, les droits de la défense, etc. C'est là une confrontation extrêmement délicate entre ces règles de notre état de droit et les souffrances auxquelles ils font face.

Madame Laborde, vous évoquez la surqualification de l'inceste. Vous jugez que les ajouts de l'Assemblée nationale ne sont pas suffisants. Nous aurons l'occasion d'en débattre en séance.

Madame de Cidrac, je partage pleinement ce que vous dites sur la nécessité d'une loi simple, facile à comprendre et à appliquer. En présentant les choses assez simplement, nous pouvons faciliter la preuve du crime de viol et faire en sorte que toute agression sexuelle soit gravement sanctionnée. C'est dans l'exposé des motifs de ce texte.

Enfin, madame Darcos, Mme Schiappa va vous répondre sur les victimes vulnérables.

**Mme Marlène Schiappa, secrétaire d'État.** – Je suis un peu tatillonne sur la sémantique : parler de frotteurs à la place d'agresseurs sexuels, c'est minimiser leurs actes et délégitimer les victimes dans leur capacité à porter plainte. On désigne par frotteurs les hommes qui frottent leur sexe sur les corps des femmes, et cela est caractéristique d'une agression sexuelle.

Je salue comme vous l'action menée par Valérie Pécresse en Île-de-France. Elle a choisi de faire de la lutte contre les violences sexuelles une cause importante. C'est ce que nous voulons faire au niveau national : aller vers du flagrant délit, grâce à la police de la sécurité du quotidien.

Je rejoins ce que vous dites au sujet de l'arrêt à la demande. Cela fait partie des annonces faites par le Président de la République le 25 novembre à l'occasion du lancement de la grande cause nationale du quinquennat à l'Élysée, qui ne se limite pas à ces quelques

articles de loi. Si l'on reprend l'ensemble des annonces et du Président de la République et du Premier ministre, vous constaterez qu'à presque chaque fait correspond une réponse publique.

En ce qui concerne les personnes les plus fragiles, en particulier les personnes handicapées, le travail avec l'Assemblée nationale a permis d'enrichir ce projet de loi, puisque des amendements présentés à la fois par la majorité et l'opposition ont été adoptés, notamment en matière de formation.

Nous sommes en train de mettre en place, département par département, autour des préfets, une plateforme en ligne accessible aux travailleurs sociaux, aux élus, à la police, à la justice, aux professionnels de santé, pour un accès plus direct aux logements d'urgence pour reloger les femmes victimes de violences conjugales ou intrafamiliales.

Je revendique d'avoir un certain nombre d'émotions et quand on recueille toute la journée les témoignages, les demandes, les attentes de ces victimes de violences sexistes et sexuelles, on est évidemment aussi guidé par l'émotion. Mais au moment d'écrire un texte de loi, on est aussi guidé par la raison, et je le revendique de la même manière. C'est un travail d'équilibre entre émotion et raison. C'est ce que nous avons essayé de faire avec la garde des sceaux et c'est ce qui explique l'adhésion forte de l'opinion à ce texte (entre 69 % et 92 % d'opinions favorables selon l'IFOP).

En matière de pédagogie, je partage ce que vous disiez, madame la sénatrice : on peut toujours faire plus clair notamment à destination des personnes les plus éloignées de nos débats.

**M. Philippe Bas, président.** – Merci, madame la garde des sceaux, madame la secrétaire d'État, mes chers collègues. Rendez-vous en séance publique dans quelques jours.

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

*La réunion est close à 20 h 40.*

**Mardi 12 juin 2018**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 05.*

### **Proposition de loi relative à l'équilibre territorial et la vitalité de la démocratie locale – Examen des amendements au texte de la commission**

**M. Philippe Bas, président.** – Nous examinons ce matin les amendements de séance au texte de la commission sur la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale.

#### ***Examen de la motion tendant à opposer la question préalable***

**M. Philippe Bas, président.** – Une motion tendant à opposer la question préalable a été présentée par le groupe La République En Marche. Notre rapporteur la déclare contraire à la position de la commission, n'est-ce pas ?

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Oui.

**M. Didier Marie.** – Dans notre assemblée, les groupes politiques respectent un *gentlemen's agreement* selon lequel une proposition de loi sénatoriale examinée en première lecture ne doit pas faire l'objet d'une telle motion afin de pouvoir être examiné jusqu'à son terme et, ainsi, donner aux groupes minoritaires ou d'opposition la possibilité de s'exprimer. Nous ne soutiendrons pas cette question préalable.

*La commission émet un avis défavorable à la motion n° 59 tendant à opposer la question préalable à la proposition de loi.*

#### EXAMEN DES AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR

##### *Article 3*

*L'amendement de coordination n° 76 est adopté.*

##### *Article 17*

*L'amendement de correction d'une erreur de référence n° 67 est adopté.*

*L'amendement de coordination n° 68 est adopté.*

##### *Article 18*

*L'amendement rédactionnel n° 69 est adopté.*

##### *Article 20 ter*

*L'amendement de précision n° 70 est adopté.*

##### *Article 20 quater*

*L'amendement rédactionnel n° 71 est adopté.*

##### *Article 21*

*L'amendement de précision n° 72 est adopté.*

##### *Article 22*

*L'amendement rédactionnel n° 73 est adopté.*

##### *Article 23*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 74 renforce la sanction des retards pris par l'État dans la notification aux collectivités territoriales et à leurs groupements du montant de leur attribution individuelle annuelle au titre de la dotation globale de fonctionnement. Tout retard serait présumé porter préjudice à la collectivité territoriale ou au groupement concerné, jusqu'à preuve contraire.

*L'amendement n° 74 est adopté.*

**Article 25**

*L'amendement rédactionnel n° 75 est adopté.*

**EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE**

**M. Philippe Bas, président.** – Les amendements n<sup>os</sup> 64, 44 et 45 à l'article 1<sup>er</sup>, n° 55 tendant à insérer un article additionnel après l'article 2 et n° 42 à l'article 5 ont été soumis à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, à laquelle nous avons délégué l'examen du titre I<sup>er</sup>.

**Article additionnel après l'article 8 (supprimé)**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 8 et 7 concernent les communes nouvelles. Lors de l'élaboration du texte de la commission, nous avons décidé de renvoyer la discussion des dispositions sur ce thème à l'examen prochain de la proposition de loi déposée par notre collègue Françoise Gatel. Par cohérence, je propose une demande de retrait de ces deux amendements.

*La commission demande le retrait des amendements n<sup>os</sup> 8 et 7 et, à défaut, y sera défavorable.*

**Article 9**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 36 qui supprime les modalités de mise en œuvre de l'exercice territorialisé des compétences au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, est contraire à la position de la commission. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 36.*

**Article 10**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 37.*

**Article additionnel après l'article 10**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Demande de retrait de l'amendement n° 6 ou, à défaut, avis défavorable. Nous ne souhaitons pas lancer un processus de modification des périmètres intercommunaux dès 2018. Le bilan proposé me paraît cependant intéressant.

**M. Philippe Bas, président.** – Cet amendement est incompatible avec une disposition que nous avons votée, selon laquelle le préfet n'aurait plus le pouvoir de modifier la carte des intercommunalités.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement ne prévoit pas que le préfet prendrait cette décision, mais il interviendrait dans le processus, c'est certain.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 6 et, à défaut, y sera défavorable.*

### *Article 11*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 14 et 30 prévoient l’une modification de la composition de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) et l’autre d’inscrire dans la loi que la CDCI se réunit au moins une fois par an. Avis défavorable pour les deux.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 14 et 30.*

### *Articles additionnels après l’article 11*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Les amendements n<sup>os</sup> 13 rectifié et 4 ont tous deux pour objet l’instauration d’une conférence des maires dans les EPCI. Demande de retrait de l’amendement n<sup>o</sup> 13 rectifié et avis favorable à l’amendement n<sup>o</sup> 4.

**M. Simon Sutour.** – Pourquoi préférez-vous l’amendement de notre collègue Hervé Maurey à celui de notre collègue Jean-Pierre Grand ?

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L’amendement de notre collègue Hervé Maurey est plus complet : l’obligation ne concernerait que les EPCI à fiscalité propre de plus de vingt communes, afin de ne pas alourdir le fonctionnement des petits EPCI.

**M. Simon Sutour.** – Vous faites de la géopolitique... Je ne suis pas certain d’être convaincu.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – De plus, une conférence métropolitaine est déjà instaurée pour les métropoles. L’amendement de notre collègue Hervé Maurey prévoit donc une exception à leur profit, ce qui n’est pas le cas de l’amendement de notre collègue Jean-Pierre Grand.

**M. Philippe Bas, président.** – Souhaitons que notre collègue Jean-Pierre Grand se rallie à l’amendement d’Hervé Maurey, en séance.

*La commission demande le retrait de l’amendement n<sup>o</sup> 13 rectifié et émet un avis favorable à l’amendement n<sup>o</sup> 4.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis de sagesse sur l’amendement n<sup>o</sup> 5 tendant à prévoir une réunion annuelle de l’ensemble des conseillers municipaux d’un EPCI à fiscalité propre. Dans certains territoires, il est difficile de regrouper l’ensemble des élus municipaux. Par expérience, je considère qu’il est toujours vertueux de donner l’occasion à l’ensemble des conseillers municipaux de se réunir pour une réunion annuelle d’information.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Revenons au fond : le président de l’intercommunalité n’est pas le président d’un conseil municipal qui exercerait son pouvoir sur tout le territoire. Bien sûr, il est nécessaire de faire circuler les informations jusque dans la commune, mais c’est le rôle du maire. Le président de la République vient déjà nous évangéliser quand il le désire. Pourquoi faudrait-il encore que le président de la communauté de communes vienne faire des déclarations *urbi et orbi* à l’ensemble des conseils municipaux ? Il y a une réelle confusion entre l’intercommunalité comme outil au service des communes et l’intercommunalité comme substitut des communes. N’en rajoutons pas.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Effectivement. Rien n’interdit d’organiser de telles réunions. Pourquoi créer une obligation inscrite dans la loi ? Il faut une distinction claire entre la commune et l’intercommunalité. Les maires rendent compte de l’activité de l’intercommunalité devant leurs conseils municipaux. Le président préside le conseil de l’intercommunalité, qui n’est pas le grand conseil des conseils municipaux.

**M. Philippe Bas, président.** – Nous donnons donc un avis de sagesse à cet amendement qui pose problème, même s’il encourage les présidents des communautés de communes à une pratique vertueuse.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Un avis de sagesse signifierait que notre commission entérine le fait que le président de l’intercommunalité est aussi le président de l’ensemble des conseils municipaux.

*La commission s’en remet à la sagesse du Sénat sur l’amendement n° 5.*

**M. Pierre-Yves Collombat.** – C’est une erreur.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L’amendement n° 24 et les amendements identiques n°s 28, 41 et 52 traitent de la présence des parlementaires dans les commissions départementales de la coopération intercommunale. C’est un sujet traité dans la proposition de loi visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination, qui sera examinée en séance cet après-midi. Demande de retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l’amendement n° 24 et des amendements identiques n°s 28, 41 et 52 et, à défaut, y sera défavorable.*

#### **Article 11 bis**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis défavorable aux amendements de suppression n°s 38 et 65.

**M. Didier Marie.** – Ce n’est pas par obstination que nous présentons à nouveau cet amendement. Nous avons voté en 2013 l’obligation de déclaration de candidature aux élections municipales dans les petites communes, que la proposition de loi supprime, pour éviter qu’une personne se retrouve élue sans l’avoir souhaité. Et la loi récente du 31 janvier 2018 relative aux modalités de dépôt de candidature aux élections a eu pour objet d’éviter les « candidats malgré eux » en prévoyant de nouvelles formalités.

**M. Philippe Bas, président.** – La semaine dernière, nous sommes convenus qu’il pouvait être difficile de recruter des candidats dans les petites communes. Certaines personnes n’osent en effet pas se présenter, par modestie ou par crainte d’être battues, alors qu’elles feraient de très bons conseillers municipaux. Notre collègue Bruno Sido nous a dit que, dans son département, il est difficile d’organiser des élections partielles pour compléter le conseil municipal, faute de candidats.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je ne trouve pas cela normal. Soit on est candidat, soit on ne l’est pas. Ce n’est pas l’élection du pape !

**Mme Françoise Gatel.** – Encore que le pape est candidat...

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Non, il ne l’est pas. Mais les cardinaux ont l’Esprit Saint avec eux.

**M. Philippe Bas, président.** – La loi de 1884 ne prévoyait pas de candidature. Cela ne nous a pas empêchés de vivre en République pendant plus d’un siècle.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Elle ne prévoyait pas non plus l’élection au suffrage universel direct des délégués intercommunaux. Votre argument est faible.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Ce n’est pas exorbitant de demander aux candidats de présenter leur candidature.

**M. Philippe Bas, président.** – Reconnaissez qu’il a fallu attendre 2013 pour que l’on considère que c’était nécessaire.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il faut parfois du temps pour que la lumière parvienne jusqu’à nous.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n<sup>os</sup> 38 et 65.*

#### **Articles additionnels après l’article 11 bis**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L’amendement n<sup>o</sup> 46 rectifié institue une fourchette pour l’effectif des conseils municipaux des petites communes. C’est une disposition complexe à mettre en œuvre. Qui déciderait de faire varier l’effectif de 9 à 11 ou de 7 à 9 ? Mieux vaudrait admettre la présentation de listes incomplètes. Demande de retrait ou avis défavorable.

**M. Alain Marc.** – Dans les communes de plus de 1 000 habitants, il y a peu de listes concurrentes lors des élections municipales. Des maires de petites communes allant de 500 à 1 500 habitants m’ont dit que 11 conseillers municipaux suffiraient plutôt que 15. Il faudrait diminuer le nombre des conseillers municipaux en fonction des tranches.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Le système serait compliqué avec des conseils municipaux à géométrie variable. Le cadre fixé doit rester général.

**M. Simon Sutour.** – Cet amendement est baroque. Nous avons eu ce débat il y a quelques années. Le Gouvernement proposait de supprimer deux postes de conseillers municipaux dans les petites communes, les faisant ainsi passer de 9 à 7. Je me suis battu pour que l’on reste à 9, comme le souhaitaient les élus locaux. Mieux vaut rester prudents.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je partage la position de M. Sutour. Lors des dernières élections sénatoriales, j’ai beaucoup circulé dans les communes. Un haut personnage avait suggéré qu’il y avait trop d’élus. Je me suis rendu dans une commune qui comptait 9 conseillers municipaux, maire inclus. Je leur ai demandé s’ils pensaient qu’ils étaient trop nombreux. Ils étaient blessés qu’on pût imaginer que c’était le cas.

*La commission demande le retrait de l’amendement n<sup>o</sup> 46 rectifié et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 11 supprime le « fléchage » pour l'élection des conseillers communautaires. Avis défavorable. *Idem* pour l'amendement n° 12 qui prévoit la fin de la désignation des conseillers communautaires dans l'ordre du tableau du conseil municipal dans les communes de moins de 1 000 habitants.

De la même manière, avis défavorable aux amendements n°s 16 et 17 qui renforcent le contenu du rapport d'activité annuel des grands EPCI, impliquant une démarche fortement chronophage.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n°s 11 et 12, ainsi qu'aux amendements n°s 16 et 17.*

### *Article additionnel après l'article 12*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 1 rectifié *ter* fixe un plancher au critère de population maximale des communes et EPCI ayant droit à bénéficier de l'ingénierie des départements. Il ne pourrait ainsi être fixé en dessous de 5 000 habitants pour les communes, ni en dessous des 50 000 habitants pour les EPCI. Avis défavorable, car ces seuils sont supérieurs à ceux demandés par l'Assemblée des départements de France. S'il fallait fixer des seuils dans la loi, je vous proposerais plutôt un seuil de 2 000 habitants pour les communes et de 25 000 habitants pour les EPCI.

**M. Philippe Bas, président.** – Cette ingénierie est-elle généralement rémunérée par les communes et les intercommunalités ?

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Cela dépend du cadre dans lequel elle s'exerce. Elle constitue en tout cas une contrainte pour les départements.

**Mme Françoise Gatel.** – Le fait que les départements mettent leur ingénierie à disposition des communes et des EPCI est tout à fait intéressant. Pourquoi formater le processus au niveau national ? C'est aux départements de définir leur capacité à fournir une assistance en ingénierie. Autrement, c'est de l'ingérence.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Pour l'instant, le processus est encadré par un décret.

**Mme Françoise Gatel.** – Faisons-le sauter !

**M. Didier Marie.** – Pour éviter d'enfreindre les règles du droit de la concurrence et susciter une participation active pas forcément rémunérée, les départements ont porté leur choix sur des Agences techniques départementales. Prenant la forme d'établissements publics, celles-ci n'ont ni de limitation liée à la population des communes et EPCI, ni de restriction sectorielle. Laissons les départements s'organiser dans le cadre de la loi, car beaucoup ont déjà trouvé un modèle qui fonctionne.

**M. Alain Marc.** – Je suis du même avis. Lorsque les départements sont proches de leurs communes, ils ont déjà organisé leur ingénierie. Elle vient en amont des maîtrises d'œuvre pour ne pas leur faire concurrence. Fournir de bons conseils aux maires qui débutent relève du département. Laissons faire les départements dont le rôle est très utile.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je suis d'accord. Laissons faire les départements. Y a-t-il concurrence illégale par rapport à l'ingénierie privée ou pas ? On pourrait en discuter.

Pour contourner la difficulté, il suffirait de créer des sociétés publiques locales (SPL) dont les communes seraient membres. On ne dispose pas toujours dans les territoires de cabinets d'expertise suffisamment formés pour ce type de travail.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Au vu de ces éléments, je propose de demander le retrait ou, à défaut, d'émettre un avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 1 rectifié ter et, à défaut, y sera défavorable.*

#### **Article 16**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 39 tend à substituer au schéma départemental de la solidarité territoriale un schéma de cohésion départementale. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 39.*

#### **Article additionnel après l'article 16**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 23 me semble satisfait. Retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 23 et, à défaut, y sera défavorable.*

#### **Article 17**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 26 rectifié.*

#### **Article 20 bis**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 56 réécrit les dispositions relatives aux séances de questions orales réservées à l'opposition que nous avons introduites. Demande de retrait ou avis défavorable.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 56 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Avis favorable à l'amendement n° 25 qui porte sur la fréquence des séances réservées aux questions orales de l'opposition. Les dispositions de l'article 20 bis s'appliqueraient, sauf disposition plus favorable inscrite dans le règlement intérieur.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Ne faisons pas obstacle à l'exercice de la vertu.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – D'où notre avis favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 25.*

**Article 20 ter**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 63.*

**Article 20 quater**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 61.*

**Article additionnel après l'article 20 quater**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – *L'amendement n° 18 tend à instaurer un état récapitulatif des subventions attribuées pour les grands EPCI. Avis défavorable.*

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 18.*

**Articles additionnels après l'article 20 sexies**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – *L'amendement n° 48 vise à substituer l'expression « statut de « l'élu » à celle de « conditions d'exercice des mandats locaux » dans le code général des collectivités territoriales. S'agissant d'une question purement sémantique, je propose de nous en remettre à la sagesse du Sénat.*

*La commission s'en remet à la sagesse du Sénat sur l'amendement n° 48.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 49, qui supprime le principe de gratuité des fonctions électives locales sans créer de nouveau régime de rémunération pour les élus, risque d'être contre-productif. Les indemnités perçues par les élus ne sont pas assimilées à une rémunération et sont donc cumulables avec des prestations sociales. Supprimer ce principe de gratuité pourrait porter atteinte à cette possibilité de cumul. Demande de retrait ou avis défavorable.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Les indemnités pour des fonctions gratuites sont imposables et soumises aux prélèvements sociaux ! Les arguties que vous m'opposez sont quelque peu légères. Le principe de gratuité n'existe pas pour les conseillers départementaux et régionaux. Le droit actuel est parfaitement incohérent.

**M. François Bonhomme.** – Cet amendement présente l'avantage de faire une opération-vérité sur la réalité ! Il faut en finir avec la fiction de la gratuité.

**Mme Françoise Gatel.** – Les indemnités sont soumises à des cotisations qui s'apparentent à des cotisations salariales, alors même qu'il est juridiquement interdit à un salarié d'une collectivité d'être élu de cette même collectivité.

Je veux évoquer la situation difficile de deux adjoints d'une commune du Morbihan. Ces salariés ont continué à exercer leur mission d'élu pendant leur arrêt de travail. L'Urssaf leur a demandé un rappel de cotisations de l'ordre de 8 000 à 10 000 euros ! Dans le cadre du travail qui sera conduit sur le statut de l'élu, nous devons réfléchir au traitement fiscal et social de ces indemnités.

**M. Philippe Bas, président.** – Le sujet est difficile à traiter. S'il a été prévu que les fonctions municipales étaient gratuites mais indemnisées, ce n'est pas sans raison. Les

indemnités ne sont ni un traitement ni un salaire ; elles « indemnisent » l' élu qui subit une perte de revenu.

Supprimer la notion de gratuité revient à dire que le maire est en quelque sorte un salarié de sa commune, ce qui philosophiquement n'est pas le cas. C'est un citoyen français qui se dévoue pour le service des autres : il ne doit pas y perdre, et c'est la raison pour laquelle il est indemnisé. L'indemnité doit être soumise à un traitement social et fiscal à définir. La notion de gratuité a sa noblesse, celle de salariat suppose un lien de subordination qui ne saurait être appliqué aux maires, sauf dans l'exercice de ses fonctions de représentant de l'État en matière de police judiciaire, d'état civil ou d'ordre public.

Autant il faut aller le plus loin possible dans le défraiement des élus et la compensation de leur perte de revenus, autant il faut être prudent sur la définition même de l'indemnité qu'ils perçoivent.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Que l'on prenne le problème par un bout ou par un autre, la contradiction est toujours là ! Si l'on parle « d'indemnités », pourquoi les fiscaliser ? Si l'on parle de salaire ou de traitement, les parlementaires seraient-ils alors subordonnés à l'État ? Il est vrai que c'est parfois le cas !

L'État gagne de l'argent sur nos indemnités !

**M. Philippe Bas, président.** – S'il s'agit d'un revenu de remplacement en raison de la perte d'un revenu professionnel, alors il doit être traité comme celui-ci.

Les Français actifs sont de moins en moins élus : ce sont souvent les jeunes retraités qui exercent ces fonctions, ils ne subissent donc pas de perte de revenu professionnel. C'est le symptôme d'un désengagement des générations actives vis-à-vis des collectivités territoriales.

Lorsque nous examinerons le statut de l' élu sur la base des propositions de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat, nous devons faire preuve à la fois de prudence sur la question de principe et d'audace sur les questions pratiques.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 49 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 9 tend à supprimer l'incompatibilité entre le mandat de conseiller communautaire et l'exercice d'un emploi salarié au sein de l'une des communes membres de l'EPCI. L'amendement n° 10 vise à instaurer un droit à retrouver son mandat de conseiller communautaire après la fin d'une situation d'incompatibilité. Demande de retrait pour les deux ou, à défaut, avis défavorable.

*La commission demande le retrait des amendements n°s 9 et 10 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Notre collègue Pierre-Yves Collombat a réécrit son amendement relatif à la contraventionnalisation des violences commises par les personnes dépositaires de l'autorité publique. J'y suis à présent favorable.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 54.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L’amendement n° 50 propose de préciser les éléments constitutifs du délit de favoritisme, conformément à la définition adoptée par le Sénat lors de l’examen de la loi « Sapin 2 ». Avis favorable.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Mes amendements portent sur des points importants relatifs à la sécurité juridique des élus.

*La commission émet un avis favorable à l’amendement n° 50.*

### *Articles additionnels après l’article 21*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Nous avons renvoyé l’ensemble des questions relatives aux communes nouvelles à la proposition de loi de Mme Gatel. Par cohérence, je demande le retrait de l’amendement n° 20 qui tend à permettre à une commune nouvelle de s’opposer au transfert de la compétence « PLU », même si je comprends les motivations de son auteur.

*La commission demande le retrait de l’amendement n° 20 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L’amendement n° 19 pose problème. Il vise à transformer l’obligation de transférer un nombre minimal de compétences « optionnelles » en simple faculté, comme le souhaitent de nombreux élus ; à titre personnel, j’y suis favorable.

Néanmoins, il ouvre la voie à un bouleversement des compétences des communautés de communes.

**M. Philippe Bas, président.** – Les communautés de communes qui se sont mises en place en 2017 pourraient restituer les compétences qu’elles avaient choisies.

**M. Didier Marie.** – Cet amendement remet en cause l’organisation de l’intercommunalité adoptée par le Parlement.

Toutes les intercommunalités se sont déjà saisies de compétences optionnelles. Ouvrir la possibilité de s’en défaire remettrait en cause l’organisation territoriale d’un grand nombre de communautés de communes, ce qui ne me paraît absolument pas opportun.

**M. Alain Marc.** – Si des élus proposent ce type d’amendements, c’est bien parce qu’ils constatent des problèmes sur le terrain. On croit bien faire en corsetant, en cadenassant et en empêchant, mais je suis, pour ma part, favorable à la souplesse et à la liberté d’organisation. Je n’ai pas accepté de gaieté de cœur la loi NOTRe, et on voit aujourd’hui les problèmes qu’elle pose, notamment en matière de transports scolaires.

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Nous sommes au cœur de la question des grandes communautés de communes. Certaines compétences optionnelles de proximité sont exercées à un échelon trop éloigné. Notre collègue Stéphane Piednoir, auteur de l’amendement, est sénateur du Maine-et-Loire. Il est vrai que cette question se pose souvent dans l’ouest de la France.

Mon hésitation vient du fait que si l’amendement me semble légitime sur le fond, il remettrait néanmoins en cause l’organisation actuelle.

**M. Philippe Bas, président.** – Nous avons voté dans la loi NOTRe un seuil de 15 000 habitants pour créer une communauté de communes. Lors de nos débats, nous n'avions jamais envisagé que certaines regroupent 100 000, 150 000 ou 200 000 habitants dans le monde rural. L'habit que nous avons taillé n'est pas adapté !

Pour qu'une très grande communauté de communes fonctionne bien, elle doit s'occuper de questions importantes – le reste doit être renvoyé à un échelon de proximité. Sinon, nous allons vers un assèchement de la démocratie locale. Notre collègue, qui a expérimenté les grandes communautés, veut, par son amendement, que nous remettions l'ouvrage sur le métier.

Dans le monde rural, l'échelon de proximité a disparu : il n'y a ni communes nouvelles en nombre suffisant ni pôles territoriaux susceptibles de recevoir une véritable délégation de compétences. L'amendement est pertinent dans les cas où l'on assiste à la mise en place d'une forme de centralisme intercommunal, qui ne vaut pas mieux que le centralisme d'État. N'est-il pas cependant trop radical ? Met-il en péril les architectures qui se sont construites péniblement, souvent sur l'initiative des préfets, et parfois des élus ?

**M. Didier Marie.** – Les pôles territoriaux prévus à l'article 9 de la proposition de loi répondent à cette préoccupation de proximité. Dès lors qu'une compétence est exercée à l'échelon intercommunal, elle peut ensuite être mise en œuvre à l'échelle de ces pôles. Cela permettrait de fluidifier et de simplifier la mise en œuvre de ces compétences, sans détricoter tout ce qui a été fait.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Les énormes intercommunalités n'étaient pas prévues au programme ! Elles ont eu des effets pervers inattendus. On a assisté par exemple à la création de communes nouvelles issues d'une quinzaine de communes dispersées... Les grandes intercommunalités se désengagent progressivement des compétences qui devraient être les leurs, comme les transports et les grands équipements. Dans la panique, la course au gigantisme a accouché d'un système qui ne fonctionne pas.

J'attends avec gourmandise de voir ce que va devenir l'intercommunalité du Pays Basque, avec ses 158 communes et ses 300 000 habitants...

**M. Philippe Bas, président.** – L'amendement de M. Piednoir soulève une question extrêmement pertinente, mais il va certainement trop loin.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Peut-être pourrions-nous imposer des conditions de majorité ?

**M. Didier Marie.** – Dès lors que l'on renforce les pôles territoriaux en leur permettant d'exercer des compétences dévolues à l'intercommunalité, on règle le problème.

**Mme Françoise Gatel.** – Une série d'amendements tente de corriger la loi NOTRe, qui est un brouillon inachevé. L'organisation territoriale de l'intercommunalité n'est pas le résultat d'un choix ou d'une volonté, mais plutôt d'une série d'errances.

Même si je préfère laisser la liberté aux collectivités, je trouve perturbant de modifier ponctuellement la loi NOTRe, à deux ans des élections locales. Je crains que cela ne conduise à ajouter du désordre et de la complexité.

Dans la cadre de la mission de contrôle et de suivi des réformes territoriales, dont Mathieu Darnaud est le rapporteur, il faudrait dresser un bilan complet et faire, sinon le grand soir de la loi NOTRe, son matin !

**M. Philippe Bas, président.** – Il est trop compliqué de trouver une solution sur le siège ou de confier un travail complémentaire au rapporteur avant la séance publique.

Nous pouvons résoudre temporairement et partiellement le problème en nous référant à l'exercice territorialisé des compétences au sein de l'EPCI, prévu à l'article 9 de la proposition de loi.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Ce ne sont pas les compétences transférées qui posent problème, mais les compétences autrefois exercées par les communes qui sont abandonnées par les grandes intercommunalités – les fameuses « compétences orphelines » !

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Le problème vient de l'obsolescence des types d'intercommunalités existants : je pense aux communautés d'agglomération, aux communautés de communes, et il faudra également se pencher sur l'articulation entre les communautés urbaines et les métropoles. Nous devons faire des préconisations et préparer un texte ambitieux et cohérent. Pour le moment, tenons-nous en à l'excellente proposition du président Bas sur l'exercice territorialisé des compétences.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 19 et, à défaut, y sera défavorable.*

#### **Article 21 bis**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 60.*

#### **Article 21 ter**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 62.*

#### **Articles additionnels après l'article 21 quinquies**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 40 de Mme Primas vise à limiter le transfert de la voirie communale aux communautés urbaines et métropoles à la voirie d'intérêt communautaire. Je suis favorable à cet amendement très pertinent.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 40.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Je souhaite le retrait du sous-amendement n° 66 qui va plus loin que l'amendement de Mme Primas, lequel me semble plus cohérent.

*La commission demande le retrait du sous-amendement n° 66 et, à défaut, y sera défavorable.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 21 rectifié est un amendement de repli de Mme Primas. Si le précédent est adopté, il devient sans objet. J'en demande le retrait.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 21 rectifié.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Je comprends les motivations de M. Chaize, auteur de l'amendement n° 57. Cet amendement a pour objet de permettre le passage à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) avec part incitative en cas de fusion d'EPCI. Il ne me semble pas que le texte que nous examinons aujourd'hui soit le bon véhicule. Le sujet devrait plutôt être débattu à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 57.*

#### **Article 24**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 27 vise à supprimer la possibilité d'instaurer un droit de timbre pour l'instruction des demandes d'urbanisme. Avis défavorable.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 27.*

#### **Article additionnel après l'article 24**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – La commission d'élus de la dotation d'équipement des territoires ruraux, ou commission DETR, est obligatoirement saisie pour avis de tous les projets de subvention excédant 100 000 euros. L'amendement n° 29 a pour objet de prévoir une consultation au premier euro. La décision relève *in fine* du préfet. Je suis favorable à cet amendement qui ne change pas grand-chose en pratique.

**M. Didier Marie.** – L'objet de l'amendement indique que la commission rendrait un avis « décisionnel ».

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Le dispositif de l'amendement prévoit bien que l'avis est consultatif.

**M. Philippe Bas, président.** – Il faudra le rappeler expressément en séance.

**M. Alain Marc.** – Une information aux parlementaires avec la liste des communes bénéficiaires de la DETR serait suffisante, sinon nous passerons notre temps en réunion !

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Aujourd'hui, lors des réunions de la commission DETR, le préfet nous transmet la liste des subventions de plus de 100 000 euros. Avec cet amendement, nous aurions la liste de l'ensemble des subventions.

**M. Philippe Bas, président.** – Le montant moyen d'une subvention DETR est de 42 000 euros. Ce n'est pas comme la réserve parlementaire, qui permettait de financer des projets à hauteur de quelques milliers d'euros.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Ceux qui ne sont pas membres de la commission DETR – c'est mon cas – n'ont pas accès à cette information.

**M. Philippe Bas, président.** – Votre remarque relève davantage d'un problème d'organisation administrative que du domaine législatif.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 29.*

**Articles additionnels après l'article 25**

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 58 tend à apporter de sérieuses limitations au régime des sections de communes. Une telle réforme mériterait une réflexion plus approfondie et une concertation préalable. Je propose donc de demander le retrait de cet amendement.

*La commission demande le retrait de l'amendement n° 58 et, à défaut, y sera défavorable.*

*L'amendement n° 51 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution et de l'article 48, alinéa 3, du Règlement du Sénat.*

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – L'amendement n° 53 vise à associer les EPCI à fiscalité propre aux travaux des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.

Avis favorable, sous réserve d'une rectification.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 53, sous réserve d'une rectification.*

*Le sort des amendements du rapporteur examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 3</b>		
<b>Possibilité pour l'Agence nationale pour la cohésion des territoires de créer des filiales et de détenir des participations dans des organismes intervenant dans son domaine de compétence</b>		
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	76	<b>Adopté</b>
<b>Article 17</b>		
<b>Compétences des régions en matière d'emploi, d'apprentissage et de formation professionnelle</b>		
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	67	<b>Adopté</b>
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	68	<b>Adopté</b>
<b>Article 18</b>		
<b>Renforcement des compétences des régions en matière d'enseignement supérieur</b>		
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	69	<b>Adopté</b>
<b>Article 20 ter</b>		
<b>Droit à la formation des élus locaux</b>		
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	70	<b>Adopté</b>

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article 20 quater</b> <b>Publicité de l'état récapitulatif des subventions attribuées par les départements et les régions</b>		
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	71	<b>Adopté</b>
<b>Article 21</b> <b>Assouplissement des conditions de mise en œuvre des délégations de compétences</b>		
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	72	<b>Adopté</b>
<b>Article 22</b> <b>Subdélégation par les départements de la compétence en matière de transports scolaires</b>		
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	73	<b>Adopté</b>
<b>Article 23</b> <b>Délai de notification des attributions individuelles au titre de la dotation globale de fonctionnement</b>		
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	74	<b>Adopté</b>
<b>Article 25</b> <b>Modification du seuil minimal de participation d'une petite commune maître d'ouvrage à une opération d'investissement</b>		
<b>M. DARNAUD, rapporteur</b>	75	<b>Adopté</b>

*La commission adopte les avis suivants :*

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Motion tendant à opposer la question préalable</b>		
M. de BELENET	59	<b>Défavorable</b>
<b>Articles additionnels après l'article 8 (Supprimé)</b>		
M. MAUREY	8	<b>Demande de retrait</b>
M. MAUREY	7	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 9</b> <b>Exercice territorialisé des compétences intercommunales</b>		
M. KERROUCHE	36	<b>Défavorable</b>
<b>Article 10</b> <b>Droit de retrait d'un groupe de communes contiguës, membres d'un établissement public de coopération à fiscalité propre, pour constituer un nouvel établissement</b>		
M. KERROUCHE	37	<b>Défavorable</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article additionnel après l'article 10</b>		
M. MAUREY	6	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 11 Liberté de la coopération intercommunale</b>		
M. GRAND	14	<b>Défavorable</b>
M. GRAND	30	<b>Défavorable</b>
<b>Articles additionnels après l'article 11</b>		
M. GRAND	13 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. MAUREY	4	<b>Favorable</b>
M. MAUREY	5	<b>Sagesse</b>
Mme CHAIN- LARCHÉ	24	<b>Demande de retrait</b>
M. HUGONET	28	<b>Demande de retrait</b>
M. WATTEBLED	41	<b>Demande de retrait</b>
M. HUGONET	52	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 11 bis Suppression de l'obligation de déclaration des candidatures aux élections municipales dans les communes de moins de 1 000 habitants</b>		
M. KERROUCHE	38	<b>Défavorable</b>
M. de BELENET	65	<b>Défavorable</b>
<b>Articles additionnels après l'article 11 bis</b>		
M. PACCAUD	46 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. GRAND	11	<b>Défavorable</b>
M. GRAND	12	<b>Défavorable</b>
M. GRAND	16	<b>Défavorable</b>
M. GRAND	17	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 12</b>		
M. BAZIN	1 rect. <i>ter</i>	<b>Demande de retrait</b>
<b>Article 16 Schéma départemental de la solidarité territoriale</b>		
M. MARIE	39	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 16</b>		
M. DUPLOMB	23	<b>Demande de retrait</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article 17</b> <b>Compétences des régions en matière d'emploi, d'apprentissage et de formation professionnelle</b>		
Mme CUKIERMAN	26 rect.	Défavorable
<b>Article 20 bis</b> <b>Séances réservées aux questions orales posées par l'opposition</b>		
M. GRAND	56	Demande de retrait
Mme CUKIERMAN	25	Favorable
<b>Article 20 ter</b> <b>Droit à la formation des élus locaux</b>		
M. de BELENET	63	Défavorable
<b>Article 20 quater</b> <b>Publicité de l'état récapitulatif des subventions attribuées par les départements et les régions</b>		
M. de BELENET	61	Défavorable
<b>Article additionnel après l'article 20 quater</b>		
M. GRAND	18	Défavorable
<b>Articles additionnels après l'article 20 sexies</b>		
M. COLLOMBAT	48	Sagesse
M. COLLOMBAT	49	Demande de retrait
M. GRAND	9	Demande de retrait
M. GRAND	10	Demande de retrait
M. COLLOMBAT	54	Favorable
M. COLLOMBAT	50	Favorable
<b>Articles additionnels après l'article 21</b>		
M. PIEDNOIR	19	Demande de retrait
M. PIEDNOIR	20	Demande de retrait
<b>Article 21 bis</b> <b>Participation des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à des groupements de commandes</b>		
M. de BELENET	60	Défavorable
<b>Article 21 ter</b> <b>Élection du maire et de ses adjoints par un conseil municipal incomplet</b>		
M. de BELENET	62	Défavorable

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Articles additionnels après l'article 21 <i>quinquies</i></b>		
Mme PRIMAS	40	<b>Favorable</b>
M. GRAND	66	<b>Demande de retrait</b>
Mme PRIMAS	21 rect.	<b>Demande de retrait</b>
M. CHAIZE	57	<b>Défavorable</b>
<b>Article 24 Droit de timbre en matière d'autorisations d'urbanisme</b>		
Mme CUKIERMAN	27	<b>Défavorable</b>
<b>Article additionnel après l'article 24</b>		
M. PERRIN	29	<b>Favorable</b>
<b>Articles additionnels après l'article 25</b>		
M. CHAIZE	58	<b>Demande de retrait</b>
Mme FÉRAT	51	<b>Irrecevable (article 48, alinéa 3)</b>
M. CHAIZE	53	<b>Favorable si rectifié</b>

*La séance est close à 10 h 20.*

**Mercredi 13 juin 2018**

- Présidence de M. Philippe Bas, président -

*La réunion est ouverte à 9 h 40.*

**Proposition de loi visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination - Désignation des candidats pour faire partie de l'éventuelle commission mixte paritaire**

*La commission soumet au Sénat la nomination de MM. Philippe Bas, M. Loïc Hervé, Mmes Jacky Deromedi, Muriel Jourda, MM. Jean-Yves Leconte, Jean-Pierre Sueur et Mme Nathalie Dalattre comme membres titulaires et de Mme Agnès Canayer, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Christophe-André Frassa, Hervé Marseille et Alain Richard comme membres suppléants de l'éventuelle commission mixte paritaire.*

**Projet de loi constitutionnelle, projet de loi organique et projet de loi pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace - Nomination d'un rapporteur et de rapporteurs adjoints**

*M. Philippe Bas est nommé rapporteur et MM. François Pillet et Philippe Bonnecarrère rapporteurs adjoints sur le projet de loi constitutionnelle n° 911 (A.N., XVème lég.), le projet de loi organique n° 977 (A.N., XVème lég.) et le projet de loi n° 976 (A.N., XVème lég.) pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, sous réserve de leur transmission.*

**Comité de suivi de la réforme institutionnelle - Nomination des membres**

**M. Philippe Bas, président.** – Comme nous en sommes convenus la semaine dernière, nous allons nommer les membres du comité de suivi de la réforme institutionnelle que les rapporteurs réuniront afin de préparer les discussions de notre commission.

Les membres titulaires seraient Mme Muriel Jourda, MM. Jean-Pierre Sueur, Loïc Hervé, Mme Nathalie Delattre, MM. Alain Richard, Pierre-Yves Collombat et Alain Marc. Les membres suppléants seraient Mme Brigitte Lherbier, M. Éric Kerrouche, Mme Françoise Gatel, M. Arnaud de Belenet, Mme Ester Benbassa et M. Dany Wattebled. Le groupe RDSE ne m'a pas encore fait connaître le nom de son suppléant.

**M. Jean Louis Masson.** – Bien qu'étant le seul non-inscrit dans cette commission, ne me serait-il pas possible de faire partie de ce comité ?

**M. Philippe Bas, président.** – Grandeur et misère des non-inscrits ! Il s'agit de la conséquence d'un choix qui vous est personnel.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Lors de la réunion de ce comité, les suppléants pourront-ils venir en même temps que les titulaires ?

**M. Philippe Bas, président.** – Tel ne pourra pas être le cas. Si nous créons un comité de suivi, ce n'est pas pour être presque aussi nombreux qu'en commission. Il ne peut s'agir que d'une instance de travail. S'il y a un problème, nous en parlerons ensemble.

**M. Patrick Kanner.** – Majorité et opposition ne sont pas tout à fait traitées de la même façon.

**M. Philippe Bas, président.** – Cela dépend des moments.

**Proposition de loi tendant à imposer aux ministres des cultes de justifier d'une formation les qualifiant à l'exercice de ce culte - Examen des amendements au texte de la commission**

**EXAMEN DE L'AMENDEMENT DU RAPPORTEUR**

*Article 3 bis*

**Mme Françoise Gatel, rapporteur.** – Nous avons examiné la semaine dernière cette proposition de loi et nous avons essayé de naviguer entre Charybde et Scylla, à savoir la Constitution et les lois de 1901 et de 1905.

Nous ne pouvons cependant ignorer les conséquences sociétales de certaines déviances liées à la pratique religieuse. C'est la raison pour laquelle nous avons souhaité instaurer un espace de parole entre les pouvoirs publics et les cultes qui le souhaitent. Le conseil consultatif des cultes dont nous avons proposé la création la semaine dernière n'a toutefois aucun caractère obligatoire pour les religions qui pourront y participer librement. Il ne peut donc s'agir d'une ingérence dans l'organisation et le fonctionnement des cultes.

Par ailleurs, compte tenu des remarques de nos collègues il y a huit jours, je vous propose l'amendement n° 18 qui supprime l'une des missions que nous avons assignées au Conseil, à savoir favoriser le dialogue interreligieux, considérant qu'elle n'est pas indispensable au bon fonctionnement de ce conseil.

**M. Philippe Bas, président.** – Cet amendement résulte du débat que nous avons eu la semaine dernière.

**Mme Françoise Gatel, rapporteur.** – Tout à fait. Le conseil consultatif des cultes aurait ainsi vocation à éclairer les pouvoirs publics dans leurs relations avec les représentant des cultes, à contribuer à la réflexion sur les conditions d'exercice de la liberté de culte et, enfin, à celle sur les conditions de la formation des cadres religieux et des ministres du culte.

*L'amendement n° 18 est adopté.*

**EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE**

*Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup> (supprimé)*

**Mme Françoise Gatel, rapporteur.** – L'amendement n°14 instaure un régime d'autorisation préalable pour l'ouverture des établissements privés d'enseignement scolaire hors contrat. Cet amendement est irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution. En outre, il est satisfait par la loi n° 2018-266 du 13 avril 2018 visant à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements privés hors contrat, issue d'une proposition de loi dont j'étais d'ailleurs à l'origine.

*L'amendement n° 14 est déclaré irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.*

**Article 1<sup>er</sup> (supprimé)**

**M. André Reichardt.** – L'amendement n° 8 est très important. La laïcité, c'est la liberté, mais c'est aussi l'égalité entre les citoyens, quelles que soient leurs croyances. L'État reconnaît et respecte les différences culturelles, spirituelles et religieuses, mais il a aussi pour mission de réunir les conditions permettant à tous de vivre ensemble, dans le respect réciproque et dans l'attachement commun aux valeurs qui fondent la République.

S'il est ainsi admis que les libertés trouvent une limite lorsqu'elles aboutissent au désordre et aux troubles sociaux, il faut également admettre qu'elles puissent être limitées pour préserver l'assise morale de la société en ce qu'il existe une éthique commune à l'ensemble du peuple français.

Cet amendement étend les restrictions susceptibles d'être apportées à l'exercice du culte au nom du respect des principes fondamentaux et des valeurs de la République.

**Mme Françoise Gatel, rapporteur.** – Ce sujet doit être examiné en fonction des règles de droit qui gouvernent notre pays, mais nous ne pouvons faire fi des préoccupations politiques et sociales qui sous-tendent ce texte. Ainsi, cet amendement qui affirme l'attachement de notre pays au respect des valeurs et des principes fondamentaux de la République n'a pas une réelle portée normative. Toutefois, s'il n'est pas juridiquement indispensable, il s'inscrit bien dans le cadre de nos préoccupations : respect de la liberté de conscience et de la liberté de culte, mais aussi obligation de s'inscrire dans un cadre républicain. Pour l'ensemble de ces raisons, j'émettrai un avis de sagesse sur cet amendement.

**Mme Esther Benbassa.** – L'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1905 fait référence aux garanties fondamentales accordées à nos concitoyens pour l'exercice des libertés publiques, mais l'amendement accroît les restrictions susceptibles d'être apportées à l'exercice des cultes. Quelle contradiction ! Le respect de l'exercice des cultes est inscrit dans la loi de 1905. En outre, les lois, quelles qu'elles soient, n'auront aucun impact si les musulmans ne s'en emparent pas. En raison de la loi de 1905, nous n'avons ni le droit d'imposer, ni d'apporter des restrictions. Je refuse de telles contraintes dans une France où les cultes sont organisés, hormis l'islam.

**M. Jean Louis Masson.** – La loi de 1905 présentait le grand avantage de ne pas se mêler des religions. Malheureusement, nous nous éloignons des principes de la laïcité car une religion pose problème. Tous les terroristes pratiquent la même religion, mais ce n'est pas au législateur de porter atteinte au principe de laïcité. Il ne sert à rien de dire qu'une religion doit respecter les principes républicains car les terroristes ne s'en préoccupent guère. Une religion a le droit de faire ce qu'elle veut tant qu'elle respecte les lois de la République. Je voterai contre cet amendement.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Si la loi de 1905 a traversé ce siècle agité, c'est grâce à sa formulation : l'État ne reconnaît et ne subventionne aucun culte. Le reste est du ressort de l'ordre public.

Jusqu'à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, avec un tel texte, nous aurions eu quelques problèmes avec l'église catholique : *Quanta cura* et le *Syllabus* ont tout juste un peu plus d'un siècle. Conservons une loi simple qui fonctionne. Cet amendement ne doit pas être adopté.

**Mme Brigitte Lherbier.** – Je voterai cet amendement car cela permet de montrer que la République veille et surveille ce qui se passe en France.

**M. Jacques Bigot.** – Je ne vois pas ce que cet amendement ajoute à la loi de 1905. Le respect des principes fondamentaux et des valeurs de la République figure déjà dans cette loi. La sagesse que propose notre rapporteur est purement politique, à moins qu'elle n'estime que la loi de 1905 doit être modifiée. Dans ce cas, il faut le dire... et créer un groupe de travail.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Surtout pas !

**M. Jacques Bigot.** – Mais ne corrigeons pas à la marge, d'autant que l'ensemble des cultes serait concerné. Le précédent ministre en charge des relations avec les cultes a signé un décret sur la formation civique et civile des aumôniers rémunérés et sous contrat, intervenant dans les armées, les prisons et les hôpitaux. Or, un culte – et il ne s'agit pas des musulmans – a contesté ce décret devant le Conseil d'État. Arrêtons avec ces gesticulations et ces lois bavardes qui n'apportent rien.

**M. André Reichardt.** – Rappelons-nous que la loi de 1905 a déjà été modifiée quatorze fois. Il ne s'agit donc pas d'un totem auquel on ne pourrait toucher. Cet amendement ne remet pas en cause la liberté religieuse. Cette dernière est en revanche contrebalancée naturellement par l'ordre public. En quoi le fait de rajouter le respect des principes fondamentaux et des valeurs de la République serait une entorse grave à la laïcité ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Cet amendement est extrêmement grave. On ne peut ajouter cet amendement à l'article 1<sup>er</sup> d'une des lois fondatrices de notre République.

**M. Philippe Bas, président.** – La numérotation n'est pas l'essentiel...

**M. Jean-Pierre Sueur.** – L'article 1<sup>er</sup> est ainsi rédigé : « La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public ». Cette loi respecte les principes fondamentaux et les valeurs de la République. Ajouter à la loi de 1905 cet amendement présupposerait qu'il serait nécessaire de le faire. Nous voterons contre cet amendement car cette loi est fondatrice de valeurs et de principes.

**M. François Pillet.** – Je ne vois pas pourquoi notre débat se crispe sur cette question. Cet amendement ne modifie pas l'interprétation de la loi de 1905 et, juridiquement, il ne change rien. En revanche, il rappelle un principe qui figure déjà dans la loi. Robert Badinter disait que de temps en temps la loi pouvait réaffirmer. En l'espèce, c'est ce qui nous est proposé ici : donner un peu plus de force à la loi de 1905. Cet amendement ne me choque pas et permet de marquer notre attachement à ce texte qui, je le rappelle, pas une seule fois, ne cite le terme de « laïcité ». La loi de 1905 organisait la séparation entre les Églises et l'État : ce n'est qu'ensuite qu'elle est devenue un monument de notre législation.

**Mme Josiane Costes.** – Le groupe RDSE ne comprend pas l'intérêt de cet amendement : il votera donc contre.

**Mme Esther Benbassa.** – Avec cet amendement, vous vous rapprochez de la vision du petit père Combes, alors que c'est la ligne d'Aristide Briand qui l'a emporté.

**M. François Pillet.** – Je n'ai pas la même interprétation.

**M. Philippe Bas, président.** – L'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1905 garantit le libre exercice des cultes et ajoute « sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public ». Or, notre débat a fait l'économie de la définition juridique de « l'ordre public » : en 1905, il n'était pas uniquement question de sécurité et de tranquillité publique. L'ordre public, c'est l'ensemble des principes fondamentaux qui régissent nos institutions, qui sont à la source de la République, notamment la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. La portée juridique de cet amendement est interprétative et il n'est sans doute pas nécessaire pour les juristes qui savent ce que recouvre la notion d'ordre public. Mais nous sommes aussi en droit de nous demander s'il n'y a pas trop de personnes oublieuses de ce qu'est l'ordre public et qui ne voient pas que cet ordre impose le respect des valeurs de la République. Ne serait-il pas d'un grand intérêt d'explicitier ce qu'est cette notion, qui englobe déjà les principes fondamentaux et les valeurs de la République ? Compte tenu des dérives actuelles, cet amendement aurait ainsi valeur d'un rappel solennel du législateur qui dirait que des restrictions au libre exercice des cultes sont possibles afin de faire respecter les principes fondamentaux de la République. Certains me reprocheront d'enfoncer des portes ouvertes, mais je crois cet ajout important compte tenu de la confusion actuelle. Je souhaiterais néanmoins que l'amendement soit modifié pour y ajouter « et notamment le respect... ».

**Mme Françoise Gatel, rapporteur.** – Nous sommes un certain nombre à marquer notre attachement aux lois de 1901 et de 1905. Toutefois, nous devons prendre en considération les évolutions de la société qui font qu'aujourd'hui les cultes ont de fortes répercussions dans la société. Je souscris à la brillante explication de notre président : nous devons veiller à la frugalité juridique tout en rappelant les valeurs auxquelles nous sommes attachés. Je suis donc favorable à la rectification qu'il nous a suggérée.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je suis quelque peu atterré. Vous souvenez-vous du climat dans lequel est intervenue la séparation des Églises et de l'État ? La situation était autrement plus agitée, même s'il y a aujourd'hui plus de morts qu'à l'époque. Nous nous inquiétons d'une minorité qui doit être traitée par d'autres moyens.

Ce texte sera pris non comme un rappel de valeurs existantes mais comme une attaque contre une religion particulière dont certains de ses zélotes posent problème. Ne mêlons pas ces difficultés à la loi de 1905. Votre texte sera interprété par ceux que vous pensez pouvoir ramener à la raison comme une attaque supplémentaire contre leur religion.

**M. Philippe Bas, président.** – Votre point de vue mérite d'être pris en considération. Des millions de nos compatriotes vivent leur religion dans la sérénité et respectent les lois.

**Mme Esther Benbassa.** – Avant la loi de 1905, la lutte avait été incessante pendant 25 ans. La séparation des Églises et de l'État a restauré l'ordre républicain. Si l'on modifie cette loi, on opère une sorte d'amalgame entre terrorisme et islam et l'on stigmatise cette religion. Comme à l'accoutumée, votre exposé a été habile, monsieur le président, mais je reste persuadée qu'il ne faut pas voter cet amendement.

**M. Jean Louis Masson.** – Il ne peut y avoir de confusion entre l'islam et le terrorisme. En revanche, tous les terroristes sont des musulmans. En topologie, il s'agit de ce que l'on appelle un recouvrement. Je ne peux pourtant accepter que l'on règlemente la désignation des ministres du culte, c'est-à-dire les imams. Dans la logique de la loi de 1905, chaque religion doit être indépendante.

En Alsace-Moselle, je m'oppose à ceux qui veulent introduire subrepticement le culte musulman dans le régime concordataire et, en ce qui concerne la Moselle, les plus fervents partisans de cette introduction sont tout à fait favorables à cette proposition de loi.

Enfin, je suis surpris par vos propos, monsieur le président : vous nous dites que cet amendement ne sert à rien mais qu'il faut le voter ! Depuis des années, j'entends dire qu'il faut cesser de voter des lois bavardes et vous nous incitez à faire le contraire...

**M. Philippe Bas, président.** – Cet amendement a une utilité autre que juridique.

Je vous signale, monsieur Masson, que le texte que nous avons adopté la semaine dernière ne comporte aucune contrainte sur l'organisation des cultes et la formation des ministres du culte.

**M. Patrick Kanner.** – Vous venez de dire, monsieur le président, que cet amendement n'apporte juridiquement rien. Sur le plan politique, je suis convaincu qu'il est dangereux de toucher à l'article 1<sup>er</sup> de la loi de 1905. Nous dégoupillons une grenade sans en connaître les effets. Une proposition de loi ne peut remettre en cause les grands équilibres républicains. Malgré votre habileté à défendre cet amendement, je vous incite à la plus grande prudence sur le sujet. Le groupe socialiste et républicain maintient son opposition.

**M. Philippe Bas, président.** – Ce n'est pas de l'habileté, mais de la conviction. À partir du moment où l'on ne comprend pas que le culte doit s'exercer dans le respect des principes fondamentaux de la République, il n'est pas inutile de le rappeler en utilisant un vocabulaire compréhensible par nos contemporains.

**M. Éric Kerrouche.** – M. Masson a utilisé le terme de recouvrement entre terrorisme et religion. Contrairement à l'idée répandue, les actes terroristes à caractère religieux sont moins importants dans les pays occidentaux que ceux liés aux nationalistes et aux indépendantistes. Cela n'excuse bien évidemment pas les attentats meurtriers qui ont eu lieu dans notre pays. L'amalgame et la stigmatisation aboutissent le plus souvent au résultat inverse à celui recherché. Nous voterons contre.

**M. André Reichardt.** – J'accepte la rectification qu'a suggérée notre président.

*La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 8 sous réserve de sa rectification.*

#### *Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> (supprimé)*

**Mme Françoise Gatel, rapporteur.** – L'amendement n° 1 revient sur une disposition de la proposition de loi que nous avons rejetée en commission : il obligerait les associations « mixtes » de la loi 1901, associations qui exercent une activité culturelle mais aussi d'autres activités, à se conformer aux obligations financières et comptables de la loi de 1905.

Nous avons émis de grandes réserves sur l'alignement de ces obligations, y compris lors de l'examen du projet de loi égalité et citoyenneté en 2016. La question de la libre organisation des cultes a été réglée par la loi du 2 janvier 1907 concernant l'exercice public des cultes. Quant à la question du financement et de son contrôle, elle doit être abordée de façon plus approfondie. Je souhaite donc le retrait de l'amendement.

**M. André Reichardt.** – Cet amendement ne reprend ni plus ni moins que l'article 16 de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017, que le Conseil constitutionnel avait censuré, estimant qu'il s'agissait d'un cavalier législatif.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 1.*

### **Article 2**

**Mme Françoise Gatel, rapporteur.** – L'amendement n° 5 supprime l'article 2 considérant qu'il porte atteinte au principe de laïcité. Mais il s'agit simplement de rajouter les locaux loués dans la catégorie des locaux où se pratiquent le culte. Il n'y a aucune ingérence de l'État. Avis défavorable.

**M. Jean Louis Masson.** – Cette proposition de loi est extrêmement pernicieuse sur le fond et sur la forme et elle porte atteinte à la laïcité. D'où mes amendements de suppression à chacun des articles.

**M. Philippe Bas, président.** – Cette explication vaut donc pour tous vos amendements de suppression.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 5.*

**Mme Françoise Gatel, rapporteur.** – L'amendement n° 16 limite aux seules personnes privées la possibilité de louer un local à une association culturelle. J'y suis défavorable car, dans une décision du 19 juillet 2011, le Conseil d'État a considéré qu'il était possible pour une commune de mettre un local à la disposition d'un culte, dans les conditions financières de droit commun.

En outre, tel qu'il est rédigé, cet amendement ne produirait pas l'effet attendu.

**M. Jean Louis Masson.** – Il s'agit peut-être de la seule disposition pertinente : de multiples communes font la courte échelle au communautarisme musulman : elles construisent des locaux puis les louent à l'euro symbolique. À proximité de Metz, une commune loue pour un euro des locaux qui accueillent une école coranique. Ne nous étonnons pas ensuite des attentats...

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 16.*

### **Article 3 bis**

**Mme Françoise Gatel, rapporteur.** – Cette proposition de loi n'est pas l'alpha et l'oméga en matière de culte. Il n'empêche qu'il serait sain que les pouvoirs publics dialoguent avec les différents cultes, et même avec les druides de Bretagne, comme je l'ai dit la semaine dernière. Nous avons donc proposé de créer un conseil consultatif des cultes. Dans ce pays, le respect de la liberté de conscience n'interdit pas le dialogue. Je suis donc défavorable aux amendements de suppression n<sup>os</sup> 2 et 7.

**M. Philippe Bas, président.** – Le débat a eu lieu. Nous n'allons pas le rouvrir, sauf si de nouveaux arguments sont avancés.

**Mme Esther Benbassa.** – La conférence des responsables des cultes de France (CRCF) existe depuis 2010 et deux représentants de chaque religion, y compris le

bouddhisme, y siègent. Cette conférence se réunit tous les deux à trois mois. Pourquoi créer une nouvelle instance ? Le rôle du législateur n'est pas d'organiser les cultes mais de voter la loi. Quel intérêt d'imposer aux parlementaires de siéger à ce conseil ?

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Pour quelles raisons le législateur et l'État devraient-ils se préoccuper du dialogue interconfessionnel ?

**M. Philippe Bas, président.** – Notre rapporteur a supprimé cette compétence.

**M. Jean Louis Masson.** – La loi de 1905 a supprimé la logique du culte officiel. L'existence du CRCF ou d'un éventuel conseil consultatif des cultes me semble scandaleuse. En outre, tous les cultes ne seront pas représentés. Pourquoi les témoins de Jéhovah ne seraient-ils pas représentés ? Y a-t-il quatre ou cinq cultes officiels dans notre pays ? En outre, ce qu'on appelle aujourd'hui des sectes seront peut-être les religions de demain. Voyez ce qui s'est passé avec les chrétiens ! Je suis pour une laïcité dure.

**M. François Pillet.** – Notre République n'a pas prévu une étanchéité totale entre son fonctionnement et les cultes : la preuve, le ministre de l'intérieur est aussi ministre des cultes.

**M. Jacques Bigot.** – Il n'est pas utile de prolonger le débat en commission puisque nous l'aurons jeudi après-midi en séance. Notre groupe ne suivra pas l'avis défavorable de notre rapporteur.

*La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n<sup>os</sup> 2 et 7.*

**Mme Françoise Gatel, rapporteur.** – L'amendement n° 15 est contraire à la position de la commission.

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 15.*

#### *Article 4 (supprimé)*

**M. André Reichardt.** – Mes amendements n<sup>os</sup> 9, 10, 11, 12 et 13 visent à rétablir l'obligation d'une formation pour les ministres des cultes. Ils sont contraires à la position de la commission : nous en reparlerons donc en séance.

**Mme Françoise Gatel, rapporteur.** – Je suis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 9 et 6.

**Mme Esther Benbassa.** – Vous qui venez d'une terre concordataire, monsieur Reichardt, comment pouvez-vous écrire que les imams devront avoir « une connaissance suffisante des principes civils et civiques, des rites de cette confession et de la langue française » ? Vous savez bien qu'un imam ne prêche pas les rites d'une religion, mais une théologie !

*La commission émet un avis défavorable aux amendements n<sup>os</sup> 9 et 6.*

**Article 4 bis**

17. *La commission émet un avis défavorable aux amendements de suppression n<sup>os</sup> 3 et*

**Article 5 (supprimé)**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 10.*

**Article 6 (supprimé)**

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

**Article 7**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement de suppression n° 4.*

**Article 9 (supprimé)**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 12.*

**Article 12 (supprimé)**

*La commission émet un avis défavorable à l'amendement n° 13.*

**EXAMEN DE L'AMENDEMENT DU RAPPORTEUR**

*Le sort de l'amendement du rapporteur examiné par la commission est retracé dans le tableau suivant :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Article 3 bis Création d'un conseil consultatif des cultes auprès du Gouvernement</b>		
Mme GATEL	18	Adopté

**EXAMEN DES AMENDEMENTS DE SÉANCE**

*La commission adopte les avis suivants :*

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Avis de la commission</b>
<b>Article additionnel avant l'article 1<sup>er</sup> (Supprimé)</b>		
Mme LABORDE	14	Irrecevable au titre de l'article 45, alinéa 1, de la Constitution
<b>Article 1<sup>er</sup> (Supprimé) Obligation pour les associations ayant une activité culturelle de se constituer sous le régime de la loi du 9 décembre 1905</b>		
M. REICHARDT	8	Favorable si rectifié

<b>Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> (Supprimé)</b>		
Mme Nathalie GOULET	1	<b>Défavorable</b>
<b>Article 2</b> <b>Extension aux locaux loués par une association cultuelle de la législation applicable aux locaux lui appartenant ou mis à sa disposition concernant la célébration publique du culte</b>		
M. MASSON	5	<b>Défavorable</b>
Mme LABORDE	16	<b>Défavorable</b>
<b>Article 3 bis</b> <b>Création d'un conseil consultatif des cultes auprès du Gouvernement</b>		
M. MASSON	2	<b>Défavorable</b>
Mme BENBASSA	7	<b>Défavorable</b>
Mme LABORDE	15	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4 (Supprimé)</b> <b>Obligation pour tout ministre du culte de justifier d'une formation qualifiante, délivrée par une instance cultuelle représentative et définition de la notion de ministre du culte</b>		
M. REICHARDT	9	<b>Défavorable</b>
Mme Nathalie GOULET	6	<b>Défavorable</b>
<b>Article 4 bis</b> <b>Institution d'une formation obligatoire pour les aumôniers intervenant dans les armées, des établissements pénitentiaires et des centres hospitaliers</b>		
M. MASSON	3	<b>Défavorable</b>
Mme LABORDE	17	<b>Défavorable</b>
<b>Article 5 (Supprimé)</b> <b>Instauration d'une sanction pénale pour les associations ayant une activité cultuelle méconnaissant l'obligation de se constituer sous le régime de la loi du 9 décembre 1905</b>		
M. REICHARDT	10	<b>Défavorable</b>
<b>Article 6 (Supprimé)</b> <b>Instauration d'une sanction de dissolution judiciaire pour les associations ayant une activité cultuelle méconnaissant l'obligation de se constituer sous le régime de la loi du 9 décembre 1905</b>		
M. REICHARDT	11	<b>Défavorable</b>
<b>Article 7</b> <b>Instauration de sanctions pénales en cas de célébration publique d'un culte par un ministre du culte non régulièrement formé, en cas de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence et en cas d'agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme</b>		
M. MASSON	4	<b>Défavorable</b>

<b>Article 9 (Supprimé)</b> <b>Extension aux départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle de l'obligation de formation des ministres du culte</b>		
M. REICHARDT	12	<b>Défavorable</b>
<b>Article 12 (Supprimé)</b> <b>Compensation des pertes de recettes résultant de l'accroissement du nombre des associations bénéficiaires des exonérations fiscales prévues par la loi du 9 décembre 1905</b>		
M. REICHARDT	13	

### **Proposition de loi relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique - Examen des amendements au texte de la commission**

**M. Dany Wattebled, rapporteur.** – L'amendement n° 1 prévoit une procédure d'anonymat pour les sapeurs-pompiers dans le cadre des procédures civiles ou pénales engagées pour la protection de leurs droits. Il s'agit, en pratique, d'autoriser les sapeurs-pompiers à ne pas déclarer leur identité lorsqu'ils portent plainte et qu'ils craignent des représailles. L'objectif de protection poursuivi par cet amendement est louable, mais il soulève plusieurs difficultés. Il présente tout d'abord un risque d'inconstitutionnalité. L'anonymat de la victime est en effet susceptible de porter une atteinte disproportionnée aux droits de la défense et au principe d'égalité des armes. Le législateur a autorisé l'anonymat pour les policiers et les gendarmes mais dans des cas très limités : lorsqu'il s'agit de police judiciaire et uniquement pour des procédures portant sur des crimes ou délits punis d'au moins trois ans d'emprisonnement. La procédure d'anonymat des gendarmes et des policiers est liée à leurs missions spécifiques de prévention et d'atteinte à l'ordre public. Cette procédure vise avant tout à les protéger en tant qu'enquêteurs, dans le cadre d'une procédure judiciaire, et non quand ils sont victimes d'une agression.

Il serait par ailleurs limitatif de créer une procédure de protection des victimes uniquement pour les sapeurs-pompiers : tout agent public, voire même tout citoyen, pourrait en effet revendiquer l'anonymat lorsqu'il craint un risque de représailles. Si une procédure d'anonymat devait être étudiée, il serait préférable d'envisager un régime plus général.

En tout état de cause, l'amendement ne semble pas présenter de lien, même indirect, avec le texte de la proposition de loi, dont l'objet est d'étendre l'usage des caméras mobiles à de nouvelles catégories d'agents publics. Je vous propose donc de déclarer cet amendement irrecevable au titre de l'article 45 de la Constitution.

**M. Patrick Kanner.** – Vous estimez que cet amendement n'a pas de lien, même indirect, avec la proposition de loi. Pourtant, dans votre rapport, vous dites que « le recours aux caméras mobiles ne résoudra pas l'ensemble des difficultés ». Or, nous sommes devant une difficulté : des sapeurs-pompiers n'osent pas déposer plainte car ils ont peur des représailles alors qu'ils assurent une mission de service public. Je regrette que vous nous opposiez l'article 45 de la Constitution. Nous étions dans l'esprit du texte et avons déposé un amendement de coordination permettant d'élargir le titre de la proposition de loi. Son objectif initial était d'étendre l'utilisation des caméras-piéton pour permettre une meilleure sécurité des personnels pénitentiaires et des sapeurs-pompiers. Ces derniers d'ailleurs ne sont pas

certaines de l'utilité des caméras-piéton. En revanche, il convient de permettre aux sapeurs-pompiers d'être anonymisés, lorsqu'ils portent plainte mais dans un cadre contraint : autorisation du procureur de la République ou du juge d'instruction sur rapport de l'autorité hiérarchique. Ne pas reconnaître que les familles de ces agents peuvent être menacées n'améliorera pas la qualité de leurs interventions. Je regrette vraiment que nous ne puissions présenter en séance cet amendement.

**M. Dany Wattebled, rapporteur.** – Je ne remets pas en cause l'objet de l'amendement. Il est intéressant, mais la proposition de loi a pour objet les caméras-piéton. Le champ que vous proposez est plus vaste. Je confirme mon avis d'irrecevabilité.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – En quinze ans dans cette assemblée, et auparavant comme député, je n'avais jamais entendu parler de l'article 45 avant une période récente.

**M. Alain Richard.** – On l'a pourtant appliqué !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Rarement... Nous sommes en train d'intérioriser ce que l'on veut nous faire adopter à la faveur d'un projet de loi constitutionnelle.

**M. Alain Richard.** – C'est dans la Constitution !

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Il s'agit d'une interprétation extensive de l'article 45, qui n'avait pas cours dans le passé. Nous nous contraignons nous-mêmes en tant que législateur !

L'amendement de **Patrick Kanner**, qui est tout à fait raisonnable, rendrait le texte efficace.

**M. Alain Richard.** – Cela fait longtemps que l'on n'a pas fait le bilan de la floraison de propositions de loi déposées, débattues et examinées en commission, voire en première lecture par l'une des deux assemblées, qui ne sont pas allées plus loin... Si nous voulons que notre pouvoir de législateur, qui a été renforcé par la révision constitutionnelle de 2008, soit productif, nous devons prendre des précautions et adopter certaines méthodes. Dans sa forme actuelle, la proposition de loi a des chances d'aboutir. Encore faut-il que les députés s'en saisissent et l'inscrivent à leur ordre du jour.

En quoi est-il déraisonnable que le législateur concentre ses débats sur l'objet initial des textes examinés ? Du point de vue de l'opportunité politique, la proposition de loi est utile, consensuelle et peut recueillir une majorité à l'Assemblée nationale. Laissons-la prospérer et passons à la suite !

**M. Henri Leroy.** – Les sapeurs-pompiers sont globalement favorables au principe d'une caméra que le porteur peut activer, et sur laquelle une lumière bleue s'allume lorsqu'elle fonctionne.

Le nombre d'agressions dont sont victimes les sapeurs-pompiers – caillassages, insultes, crachats – est passé de 1 603 en 2014 à 2 280 en 2016. Ce dispositif est donc attendu.

Dans le cadre de la commission d'enquête sénatoriale sur l'état des forces de sécurité intérieure, nous avons entendu des gardiens de prison qui, se sentant abandonnés, ne font pratiquement plus leur travail. Il convient de les équiper comme les autres membres des

forces de sécurité, dans la mesure où ils portent un uniforme et sont agressés pour ce motif. C'est une question d'égalité de traitement.

**Mme Catherine Troendlé.** – Doter les sapeurs-pompiers de caméras mobiles est une très bonne initiative.

Je voudrais répondre à M. Richard, qui a parlé du pouvoir d'initiative parlementaire. Je ne crois pas que nos collègues déposent des propositions de loi pour le plaisir de le faire ! Il arrive certes qu'elles ne soient pas discutées à l'Assemblée nationale, mais elles ont souvent le mérite de mettre en évidence une problématique, par exemple locale. Elles sont parfois aussi transformées en amendements. Ce n'est pas un pis-aller !

Monsieur Sueur, nous avons souvent évoqué le problème des cavaliers législatifs.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Moins dans le passé !

**M. Patrick Kanner.** – L'article 45 de la Constitution dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis. »

Nous estimons que notre amendement a un lien indirect avec la proposition de loi. Tel n'est pas votre avis, c'est votre droit, mais lors des auditions que nous avons conduites cette question est revenue systématiquement. Pour les personnes concernées, le lien existe entre la caméra-piéton et l'indemnisation des préjudices subis en cas d'agression.

L'article 45 va s'appliquer sur le seul amendement de séance déposé sur ce texte, que nous soutiendrons par ailleurs !

**M. Éric Kerrouche.** – La floraison des propositions de loi traduit les limites de notre système parlementaire : même après la réforme de 2008, la France figure dans le bas du classement des démocraties occidentales en termes de « capacités à faire » de son Parlement. Une solution pour compenser cette faiblesse est de faire bouger les choses en déposant des textes.

Dans la perspective de la réforme constitutionnelle, il convient de renforcer la capacité d'action des parlementaires, et non de la restreindre.

**M. Philippe Bas, président.** – Le projet de loi constitutionnelle déposé à l'Assemblée nationale prévoit de supprimer la possibilité pour les parlementaires de présenter des amendements n'ayant pas de lien direct avec le texte en discussion.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Ce n'est pas glorieux !

**M. Philippe Bas, président.** – Le moment venu, nous soutiendrons la possibilité de déposer des amendements présentant un « lien indirect » avec le texte déposé. Encore faut-il s'entendre sur cette notion et analyser l'objet du texte auquel s'applique l'amendement.

Il peut certes y avoir des divergences de vue, mais la présente proposition de loi porte exclusivement sur l'extension de l'utilisation de caméras-mobiles aux sapeurs-pompiers et aux surveillants pénitentiaires. Dire que l'objet du texte n'est pas la sécurité des sapeurs-pompiers en général ne constitue pas une interprétation restrictive. Je défends le point de vue

de M. le rapporteur : je reconnais qu'une discussion est possible, mais il me semble en l'occurrence que le lien indirect ne saurait être reconnu.

Comme vous êtes astucieux, mon cher collègue ! Vous proposez au travers d'un amendement n° 2 de changer l'intitulé de la proposition de loi. Il a déjà été recouru à cette habileté sur d'autres textes, mais le Conseil constitutionnel n'a pas été dupe !

La mesure proposée est intéressante, mais si nous voulons tenir en échec toutes les pressions qui s'exerceront pour restreindre notre droit d'amendement, nous devons appliquer correctement l'article 45. À défaut, de très nombreuses dispositions se grefferont sur nos textes. Rappelons-nous la loi Macron, passée de 100 à 300 articles au cours de la navette parlementaire ! Il y a trop de textes proliférants et bourgeonnants. Nous devons nous concentrer sur l'objet principal du texte, dans l'intérêt même de la discussion parlementaire.

Je le dis avec regret, la commission doit reconnaître l'irrecevabilité des amendements n<sup>os</sup> 1 et 2.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – La loi Macron est passée sans qu'ait été invoquée une seule fois l'article 45 de la Constitution !

**M. Alain Richard.** – Elle avait plusieurs objets.

**M. Philippe Bas, président.** – Ce qui rendait plus difficile l'invocation de cet article.

**M. Jacques Bigot.** – Je crains que la commission des lois, en exhumant l'article 45, ne valide la démarche de réforme constitutionnelle du Président de la République : on dira que nous faisons n'importe quoi, n'importe comment...

**M. Philippe Bas, président.** – Je pense exactement l'inverse : nous veillons régulièrement au respect de l'article 45 de la Constitution – ce n'est pas nouveau – et montrons ainsi qu'il ne faut pas changer sa rédaction actuelle.

*Les amendements n<sup>os</sup> 1 et 2 sont déclarés irrecevables au titre de l'article 45 de la Constitution.*

*La commission adopte les avis suivants :*

Auteur	N°	Avis de la commission
<b>Article additionnel après l'article 1<sup>er</sup></b>		
M. KANNER	1	<b>Irrecevable au titre de l'article 45, al. 1, de la Constitution</b>
<b>Intitulé de la proposition de loi</b>		
M. KANNER	2	<b>Irrecevable au titre de l'article 45, al. 1, de la Constitution</b>

## **Mission de réflexion sur les enjeux de l'évolution de la fonction publique territoriale - Examen du rapport d'information**

**Mme Catherine Di Folco, rapporteure.** – La fonction publique territoriale constitue un maillon indispensable de l'organisation décentralisée de la République et son statut, adopté voilà trente-quatre ans, ne saurait être remis en cause. Il convient néanmoins de l'adapter aux évolutions des services publics locaux, aux réformes territoriales successives, à la réduction des concours financiers de l'État, *etc.*

Le Gouvernement a ouvert depuis le début de l'année quatre chantiers – place des contractuels, simplification du dialogue social, rémunération individualisée, aide à la mobilité –, qui pourraient aboutir d'ici au printemps 2019 à la présentation d'un projet de loi portant réforme de la fonction publique.

La Conférence nationale des territoires constitue une occasion unique pour faire part au Gouvernement des inquiétudes des employeurs territoriaux et de leurs agents, mais également de solutions concrètes s'inscrivant dans une logique de dialogue et de responsabilité entre l'État, les collectivités territoriales et leurs agents.

À la suite des auditions que j'ai menées, je souhaite vous soumettre quatorze propositions, articulées autour de trois objectifs : donner davantage de visibilité aux employeurs territoriaux, leur confier de nouveaux moyens d'action et, enfin, garantir les droits des agents territoriaux tout en diversifiant leurs modes de recrutement.

La fonction publique territoriale, avec près de deux millions d'agents, représente près de 35 % de l'emploi public. Les trois quarts de ses agents relèvent de la catégorie C, qui assurent des tâches d'exécution. Près d'un agent territorial sur cinq est un contractuel.

Les agents territoriaux sont répartis dans cinquante-trois cadres d'emplois, eux-mêmes regroupés en dix filières (« administrative », « culturelle », « médico-sociale », *etc.*).

Les 50 000 employeurs territoriaux forment un ensemble hétérogène, contrairement à la fonction publique d'État qui comprend un seul employeur.

Deux structures de mutualisation ont été créées pour appuyer les employeurs territoriaux dans la gestion de leurs ressources humaines : les centres de gestion (CDG) et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

Le statut des agents territoriaux, défini par les lois du 13 juillet 1983 et du 26 janvier 1984, a été conçu pour concilier l'unité de la fonction publique et la libre administration des collectivités territoriales. Depuis 1984, il a connu neuf réformes d'envergure, ce qui démontre sa capacité d'adaptation.

Entre 2013 et 2017, les employeurs locaux ont fait face à la réduction des concours financiers de l'État, qui ont baissé d'environ 16 %. En conséquence, les effectifs de la fonction publique territoriale ont diminué de 0,2 % sur l'exercice 2016, pendant que ceux de la fonction publique de l'État augmentaient de 1,2 %...

Ces efforts des employeurs territoriaux devront être poursuivis, la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

prévoyant des économies de l'ordre de 21 milliards d'euros pour les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements. Par ailleurs, 322 collectivités territoriales vont contractualiser avec l'État, ces contrats définissant un objectif d'évolution de leurs dépenses de fonctionnement.

Le premier axe de mes propositions a pour objet de donner davantage de visibilité aux employeurs territoriaux, dans le cadre d'un dialogue social rénové.

La proposition n° 1 tend à élaborer une feuille de route triennale pour mieux programmer les décisions de l'État ayant un impact financier sur les employeurs locaux.

Les dépenses de personnel des collectivités territoriales et de leurs groupements représentent en effet 35 % de leur budget. Or l'évolution de ces dépenses dépend pour partie de décisions qui relèvent de l'État. Pour la seule année 2017, la Cour des comptes a évalué à 1 milliard d'euros l'impact net des nouvelles normes imposées aux collectivités territoriales et à leurs groupements. Les employeurs territoriaux sont insuffisamment associés aux décisions de l'État, qui privilégie parfois une vision comptable et éloignée de la réalité des services publics locaux.

La proposition n° 2 vise à conforter le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) et à envisager, à terme, la conclusion à l'échelle nationale d'accords collectifs entre les employeurs et les syndicats.

Le CSFPT s'est imposé depuis quelques années comme la principale instance de dialogue entre les représentants des élus locaux et ceux des agents territoriaux. Son action serait confortée s'il était consulté en temps utile. Ainsi, lorsqu'il a été question de mettre en place le RIFSEEP (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel), seul le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État a été consulté... Or ce régime indemnitaire est également transposé au versant territorial de la fonction publique.

Il conviendrait aussi de renforcer la cohérence et la coordination du collège des employeurs territoriaux du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. À ce titre, je soutiens l'initiative de son président, M. Philippe Laurent, qui vise à créer une fédération des employeurs territoriaux. On pourrait imaginer, à terme, la conclusion d'accords collectifs entre employeurs territoriaux et syndicats, même si cela s'annonce complexe sur le plan juridique.

La proposition n° 3 vise à favoriser la culture de la négociation dans les collectivités territoriales et leurs groupements, en prévoyant l'adoption d'un « agenda social » en début de mandature.

Concrètement, il s'agit d'approfondir le dialogue social à l'échelle locale. Nous savons que le Gouvernement envisage de revoir l'architecture des instances de dialogue en fusionnant les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) et les comités techniques, et en réduisant le périmètre des commissions administratives paritaires (CAP).

L'agenda social que je propose constituerait un cadre global de négociation permettant d'aboutir à des accords « gagnant-gagnant », à partir d'un calendrier de discussion pré-établi.

Le deuxième axe de mes propositions a pour objet d'allouer aux employeurs territoriaux de nouveaux moyens d'action, lesquels pourraient être résumés en trois mots : souplesse, incitation et mutualisation.

La proposition n° 4 vise à élargir les possibilités de recourir à des agents contractuels, notamment en créant de nouveaux « contrats de mission ».

Le statut de la fonction publique permet d'ores et déjà le recours à des contractuels. Les possibilités de recrutement doivent toutefois être élargies pour répondre à l'évolution des compétences des collectivités territoriales et aux mutations des services publics.

Lors de mes auditions, plusieurs pistes ont été envisagées, notamment l'extension du recrutement de contractuels de catégorie B ou la création d'un « contrat de mission » pour mener un projet nécessitant des compétences très spécifiques.

La proposition n° 5 vise à harmoniser la durée de travail dans la fonction publique territoriale en mettant fin aux dérogations non justifiées.

M. Philippe Laurent a établi en mai 2016 un rapport très intéressant à cet égard, en faisant des propositions concrètes qui n'ont pas été suivies d'effet. La durée légale du travail, soit 1 607 heures annuelles, n'est pas respectée dans toutes les collectivités territoriales. S'il convient de respecter les sujétions particulières de service (comme le travail de nuit), il n'est pas normal qu'environ 1 500 employeurs locaux aient conservé un régime dérogatoire antérieur à 2001 et permettant de maintenir une durée annuelle de travail inférieure à 1 607 heures. Il doit être mis fin dans les meilleurs délais à cette situation contraire au principe de parité entre les trois versants de la fonction publique.

Par ailleurs, certaines autorisations spéciales d'absence sont laissées à la libre appréciation des employeurs. Un décret est attendu sur ce sujet depuis 1984, mais n'a jamais été publié... Ce régime hétéroclite, qui varie selon les régions et les territoires, n'a plus de sens avec le passage aux 35 heures. Il faut clarifier ce maquis. Les employeurs territoriaux doivent s'impliquer dans cette démarche d'harmonisation et avoir le courage de l'assumer.

La proposition n° 6 vise à recenser, avec l'aide des employeurs territoriaux, les procédures trop complexes ou devenues inutiles. De très nombreuses contraintes normatives sont imposées aux employeurs territoriaux, comme le contingentement des promotions internes pour chaque cadre d'emplois. Je propose de lancer une procédure de concertation sur ce sujet.

Il convient, en outre, de valoriser l'engagement des agents.

La proposition n° 7 vise à achever le déploiement du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) d'ici à la fin de l'année 2020 et à favoriser la rémunération au mérite.

Depuis plusieurs années, les collectivités territoriales et leurs groupements ont développé des régimes de primes visant à reconnaître l'implication des agents, à attirer les talents et à fidéliser des personnels sur des postes contraignants ou pénibles.

Le RIFSEEP présente, quant à lui, plusieurs avantages : il harmonise et simplifie ces régimes de primes et valorise l'engagement individuel et la manière de servir des agents

*via* le complément indemnitaire annuel (CIA). Le RIFSEEP ne concerne toutefois qu'un nombre limité de cadre d'emplois, faute de décret d'application. Son déploiement dans la fonction publique territoriale doit être accéléré.

D'autres primes pourraient être intégrées au RIFSEEP, comme la nouvelle bonification indiciaire (NBI), créée en 1991 pour rendre plus attractifs certains emplois à haute technicité. Il faudrait aussi imposer un taux minimal pour le complément indemnitaire annuel afin de reconnaître l'implication des agents territoriaux.

La proposition n° 8 vise à expérimenter la rupture conventionnelle dans la fonction publique territoriale.

L'indemnité de départ volontaire (IDV), peu appliquée, pourrait être déplafonnée, ce qui la rendrait plus attractive. Elle reste toutefois limitée aux restructurations de services et aux départs définitifs de la fonction publique pour créer une entreprise ou mener à bien un projet personnel.

La rupture conventionnelle apporterait davantage de souplesse. L'employeur et l'agent pourraient s'accorder sur une cessation de leur collaboration sans avoir à justifier de motif particulier.

La proposition n° 9 vise à renforcer les centres de gestion en encourageant les mutualisations à l'échelle régionale et en envisageant l'adhésion obligatoire des communes et groupements non affiliés au socle commun rénové.

Les centres de gestion, présents dans tous les départements, garantissent l'application homogène du statut et visent à mutualiser les prestations de gestion des ressources humaines. Leurs compétences pourraient être étendues afin de poursuivre ces efforts de mutualisation.

Le troisième axe de mes propositions a pour objet de garantir les droits des agents territoriaux et de diversifier leurs modes de recrutement.

La proposition n° 10 vise à responsabiliser les employeurs territoriaux en prévoyant des délibérations triennales sur des enjeux majeurs, comme le temps de travail, les primes, la protection sociale complémentaire, *etc.*

Le renforcement des moyens d'action des employeurs territoriaux doit, en effet, s'accompagner de débats plus réguliers sur les conditions de travail des fonctionnaires et des contractuels. La protection sociale complémentaire des agents constitue ainsi un enjeu majeur, notamment en termes de bien-être au travail. Elle se heurte toutefois à des freins financiers et structurels qu'il conviendrait de lever.

Certains enjeux pourraient être régulièrement soumis à l'assemblée délibérante, afin d'éclairer les élus. Car lorsque l'on devient maire, on devient aussi employeur...

La proposition n° 11 vise à mieux accompagner les agents territoriaux dans leurs projets de mobilité, *via* la création d'un site internet unique regroupant les vacances de poste et les annonces de concours des trois versants de la fonction publique, et en développant les échanges avec les plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH).

Le droit à la mobilité des agents territoriaux doit être renforcé, afin que leur carrière soit valorisée et diversifiée. C'est dans la fonction publique territoriale que la mobilité est la plus faible, ce qui semble paradoxal au regard de la diversité des métiers et des employeurs : en 2015, seuls 4 % des agents ont changé d'employeur, et seulement 0,7 % pour rejoindre la fonction publique d'État ou hospitalière.

L'ordonnance du 13 avril 2017 a prévu la création, d'ici 2020, d'un portail internet commun aux trois versants de la fonction publique pour diffuser les offres d'emploi. Je propose d'accélérer ce projet pour l'achever dès 2019 et d'élargir ses fonctionnalités en y incluant le calendrier pluriannuel des concours.

Des initiatives conjointes de mobilité pourraient aussi être mises en œuvre, en s'appuyant sur les PFRH placées auprès des préfets de région.

Il convient, enfin, de poursuivre la diversification des modes de recrutement dans la fonction publique territoriale en travaillant sur trois enjeux.

Premier enjeu : la proposition n°12 vise à créer dans les territoires des classes préparatoires intégrées (CPI). Seul le versant territorial de la fonction publique ne compte aucune classe de ce type, ce qui constitue une anomalie. M. François Deluga, président du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), envisage la création d'une « communauté de parcours de préparation aux concours administratifs » pour environ 1 600 jeunes par an, dont le coût serait d'environ 3 millions d'euros. Des supports de cours numériques seraient mis à disposition des élèves et des cours seraient organisés sur une dizaine de journées.

Deuxième enjeu : la proposition n° 13 vise à doubler d'ici à 2020 le nombre d'apprentis dans la fonction publique territoriale. En 2015, les employeurs territoriaux ont formé environ 10 000 apprentis, ce qui représente un bel effort. Pourtant, les obstacles sont multiples, parmi lesquels les faibles débouchés pour les apprentis et le coût important pour les employeurs, lesquels ne bénéficient pas des incitations financières existant dans le secteur privé.

En 2016, le législateur a chargé le CNFPT de développer l'apprentissage. Le CNFPT refuse toutefois d'exercer cette compétence, faute de moyens financiers. Les apprentis de la fonction publique sont aussi les grands oubliés du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, en cours d'examen devant le Parlement.

La fonction publique territoriale constitue pourtant un vivier pour l'apprentissage, avec plus de 250 métiers différents.

Pour doubler le nombre d'apprentis dans la fonction publique territoriale, je propose que le CNFPT crée des centres de formation d'apprentis, que soient regroupées sur un portail internet unique les offres d'apprentissage, que soit mise en place une incitation financière sur le modèle de la dotation de 30 millions d'euros prévue pour les administrations de l'État, et enfin que soit valorisé le rôle du maître d'apprentissage.

Troisième enjeu : la proposition n° 14 vise à poursuivre et à sécuriser le développement des concours sur titres qui apportent une réelle souplesse au dispositif de recrutement. Sur l'initiative de notre collègue Catherine Troendlé, la loi du 20 avril 2016

relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires a précisé le régime juridique de ces concours pour les filières sociales, médico-sociales et médico-techniques.

Aujourd'hui, il convient de sécuriser les concours sur titres en informant les employeurs territoriaux sur les possibilités ouvertes et sur les règles à respecter. À terme, ces concours pourraient être étendus à d'autres secteurs de la fonction publique, comme la filière artistique.

À l'occasion du projet de loi annoncé par le Gouvernement pour 2019, nous pourrions également aborder des points plus techniques permettant de simplifier les procédures, notamment en ce qui concerne l'organisation des concours.

**M. Philippe Bas, président.** – Je vous remercie, madame le rapporteur, pour ce rapport très complet. Notre commission compte parmi ses membres des collègues qui, forts de leur expérience dans leur département, peuvent approfondir ces sujets, très importants pour la gestion de nos collectivités territoriales, mais aussi complexes, techniques et multiformes.

Le Sénat est dans son rôle lorsqu'il affirme l'exigence des élus locaux d'avoir davantage de visibilité sur l'évolution des rémunérations et des charges de personnel. Il est pénible pour les gestionnaires d'avoir une fonction publique territoriale « à la remorque » de la fonction publique d'État, alors que la nature des missions est bien différente. En effet, nos collectivités assurent une production de services publics du quotidien.

Je suis sensible à l'idée de l'accord collectif dans la fonction publique. Mais il conviendra également de desserrer les contraintes imposées aux employeurs territoriaux.

Le code du travail évolue et la fonction publique doit également s'adapter. La création de « contrats de mission » me semble une bonne piste.

L'harmonisation de la durée du travail dans la fonction publique permettra de remettre de l'ordre, car certaines collectivités ont fait preuve de laxisme et les nouveaux élus doivent malheureusement en assumer les conséquences.

Concernant la rémunération au mérite, il est grand temps que se propagent des pratiques de gestion des ressources humaines qui sont naturelles partout ailleurs, et très motivantes pour les agents qui veulent s'impliquer davantage. Un dispositif indemnitaire est déjà en vigueur mais est peu appliqué.

L'expérimentation de la rupture conventionnelle dans la fonction publique territoriale est aussi une piste intéressante, surtout pour les employeurs.

Je trouve vos propositions, j'y insiste, intéressantes et audacieuses. Je vous remercie d'avoir proposé le doublement du nombre d'apprentis. Ce n'est pas par des pétitions de principe que nous y parviendrons, mais bien grâce à des aides financières !

Vous n'avez pas abordé la question de l'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique, car je crois qu'une autre mission, que vous conduisez avec notre collègue **Didier Marie**, est en cours sur le sujet.

**Mme Catherine Di Folco, rapporteure.** – Les travaux de cette mission commenceront probablement à la rentrée prochaine. Quelques amendements pourront cependant être envisagés sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Nous pourrions aussi intervenir lors de la Conférence nationale du handicap, qui se tiendra au second semestre 2018.

**M. Alain Richard.** – J’approuve nombre des propositions de notre collègue Catherine Di Folco.

Par facilité de langage, d’aucuns disent que les représentants des employeurs locaux devraient négocier eux-mêmes les accords collectifs. Or, il faut traiter cette idée avec prudence. Mieux vaut une coordination entre les employeurs locaux et l’État avant que ne commencent les négociations. La direction générale de l’administration et de la fonction publique (DGAFP) a d’ailleurs adopté cet usage depuis le début 2017 et prévoit une phase de préparation pour chaque négociation salariale. Le faire par cycle de trois ans, comme le propose Madame le rapporteur, constituerait un progrès.

Sur la proportion des non-titulaires dans la fonction publique territoriale, il est d’usage de compter en nombre d’agents. Le dernier chiffre dont je dispose est de 18 % des effectifs. Or une proportion significative des non-titulaires sont des agents à temps partiel. En équivalents temps plein, les contractuels se situeraient plutôt autour de 15 % du total.

Nous devons être offensifs, lors de la Conférence nationale des territoires, sur la question de l’élargissement des domaines pour le recrutement des contractuels. Cependant, dans les régions où le marché de l’emploi est tendu et le salaire moyen élevé, cette possibilité ne sera pas forcément une bonne affaire financière pour les collectivités territoriales...

Je suis réservé sur la rupture conventionnelle qui risque de se transformer en un moyen de pression pour les agents fautifs que l’on n’arrive pas à sanctionner sur le plan disciplinaire. Il conviendra d’encadrer très strictement cette mesure.

Sur les recrutements, la démarche de notre collègue Catherine Di Folco est bien différente de ce que l’on entend parfois chez les employeurs territoriaux ! Il faut conserver le recrutement par concours, mais un problème se pose : la formation initiale postérieure au concours est longue et pénalisante financièrement pour les collectivités territoriales. Or, il n’existe aucun support légal permettant d’obtenir un engagement d’emploi d’une certaine durée de la part du fonctionnaire dont on a payé la formation. Il faudrait remédier à cette lacune à l’occasion du prochain projet de loi sur la fonction publique.

**M. François Pillet.** – Ce rapport est à l’image de son auteur : responsable, courageux, équilibré. L’expertise de notre collègue est une chance pour notre commission des lois dans ce domaine, sensible pour le Sénat, des collectivités territoriales.

J’adhère totalement aux propositions relatives aux apprentis. J’ai d’ailleurs tenté de les mettre en œuvre en tant que maire, avant l’encadrement du cumul des mandats...

Les modes de gestion des ressources humaines dans les collectivités territoriales sont extrêmement divers, que ce soit en matière de durée de travail ou de rémunération. Pourrait-on envisager, s’agissant de la rémunération, une différenciation entre ceux qui sont déjà employés et ceux qui seront recrutés à l’avenir ? Ma question est peut-être iconoclaste, mais elle n’est pas ridicule : c’est bien ce qui va se passer à partir de 2020 à la SNCF ! Le statut de la fonction publique territoriale ne serait pas remis en cause et un traitement égalitaire serait assuré.

**M. André Reichardt.** – Je veux rendre hommage à la qualité du travail de notre collègue Catherine Di Folco. Pour faire un trait d’humour, je dirai qu’il vaut mieux être un parlementaire « cumulard » pour traiter cette question très concrète !

Contrairement à M. Alain Richard, il me semble essentiel d’expérimenter la rupture conventionnelle dans la fonction publique territoriale. Quand une collectivité territoriale supprime un poste, son titulaire est transféré au centre de gestion, une situation démotivante qui finit souvent par mal tourner.

La proposition n° 3 sur l’agenda social en début de mandature peut poser difficulté pour les communes dont le conseil municipal est largement renouvelé. Sauf à faire confiance au directeur général des services en place, la nouvelle équipe aura du mal à proposer un tel agenda. Il faut discuter du délai laissé pour établir ce document : pourquoi pas un an ?

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je salue le travail de notre collègue Catherine Di Folco, qui témoigne d’une grande écoute et de beaucoup de sérieux.

Je veux revenir sur une question importante : le recrutement des collectivités territoriales est « contingenté » pour certains emplois, ce qui est très contraignant. Il faudrait assouplir ce dispositif. Les préfets et sous-préfets sont attentifs à cette question, car ils doivent eux-mêmes gérer des problèmes d’effectifs et de cadres.

Un maire peut décider de construire trois gymnases ou trois piscines. Je pense à une commune qui a fait construire une profusion d’équipements grâce aux ressources fiscales issues de l’exploitation d’une centrale EDF, en vertu de sa liberté de décision. Mais si un maire préfère employer un ou deux cadres pour renforcer un de ses services, il ne peut le faire en raison de ces contingentements !

Je ne dis pas qu’il faut supprimer toutes les règles, car il faut veiller à l’équilibre entre les trois versants de la fonction publique. Mais, en l’espèce, les règles sont trop rigides et pénalisantes pour les exécutifs locaux.

**Mme Françoise Gatel.** – Je partage les compliments très justifiés adressés à notre collègue Catherine Di Folco – elle a une excellente connaissance du domaine, que nous perdrons quand l’encadrement du cumul des mandats aura produit tous ses effets.

La fonction publique territoriale doit évoluer, non seulement parce que les élus l’ont décidé, mais aussi parce que les candidats aux postes proposés ont évolué. Nous constatons tous une volonté de mobilité du personnel pour des raisons familiales, professionnelles, personnelles.

Je veux souligner la difficulté de recrutement sur certains métiers et la distorsion d’attraction des postes selon la taille et la catégorie de la collectivité territoriale, au profit des intercommunalités et des grandes collectivités. Il faut réfléchir aux mises à disposition et aux mutualisations, mais aussi aux « contrats de mission » évoqués par notre rapporteur.

Nos collectivités territoriales ont besoin d’expertise pour mener certains projets qui ne justifient pas la création d’un poste pérenne.

Il faut rapprocher la gestion du personnel dans nos collectivités territoriales de celle appliquée dans le privé et combattre l’avis réducteur de certains, qui opposent efficience

et épanouissement professionnel. L'exigence d'un service rendu efficient n'est pas un manque de reconnaissance des fonctionnaires, au contraire. Nous devons également développer la capacité managériale des élus.

Sur le modèle du principe « pollueur-payeur », celui qui décide paie. Des décisions de l'État ont un impact très important sur nos collectivités territoriales : réforme des rythmes scolaires, scolarité obligatoire à l'âge de trois ans... Celui qui impose ces obligations, tout en soumettant les collectivités territoriales à des restrictions budgétaires, devrait en assumer le coût ou, à tout le moins, associer les représentants des collectivités à ses décisions.

**M. Yves Détraigne.** – Je félicite notre rapporteur d'avoir examiné ce sujet de la fonction publique territoriale. Il ne faut pas craindre de faire des découvertes surprenantes dans ce maquis !

Un mot sur les grades : on ne peut occuper certains postes qu'en ayant certains grades. Un rédacteur ne peut pas occuper le poste d'un attaché. Parfois, on a pourtant sous la main un rédacteur très compétent, et on est obligé d'embaucher un attaché, ce qui n'est pas efficient !

Les élus locaux ont besoin de souplesse : ils ne sont pas complètement employeurs dès lors qu'ils sont obligés de respecter certains critères qui n'ont rien à voir avec le poste à pourvoir.

J'y insiste, il faut introduire de la souplesse. Un « patron » dans la fonction publique territoriale aujourd'hui n'a plus rien à voir avec celui d'il y a trente ans.

**Mme Catherine Troendlé.** – Je félicite notre rapporteur pour la qualité de son travail. Ma question porte sur les possibilités de mise en disponibilité pour convenance personnelle des agents de la fonction publique territoriale. Je veux évoquer une situation que j'ai rencontrée : un agent s'est mis en disponibilité pendant neuf ans et, pendant ce temps, j'ai dû « jongler » en embauchant plusieurs personnes remarquables que je devais remercier au bout de deux ans, les contrats n'étant pas renouvelables.

Que pourrait-on faire pour éviter ce genre de situations, en s'inspirant peut-être de ce qui existe dans le privé ?

**Mme Catherine Di Folco, rapporteure.** – Je partage nombre des remarques qui ont été faites.

Monsieur François Pillet, s'agissant des différences de rémunération entre les agents déjà en poste et les nouveaux arrivants, il me semble que le dispositif que vous proposez a été appliqué lors de la fusion des régions, qui, initialement, ne proposaient pas toutes les mêmes rémunérations et acquis sociaux. En Auvergne-Rhône-Alpes, il a été prévu que les acquis seraient conservés pour les agents en fonction et que d'autres dispositions s'appliqueraient pour les nouveaux recrutés. Cette solution est juridiquement possible, mais parfois compliquée à mettre en œuvre sur le plan social.

Monsieur André Reichardt, les fonctionnaires momentanément privés d'emploi sont mis à disposition du centre de gestion, moyennant une rémunération en partie financée par les collectivités. On sait qu'après deux ans, retrouver un emploi est pratiquement « mission impossible ».

En 2016, l'un de mes amendements a d'ailleurs été adopté sur la dégressivité des rémunérations après deux ans de mise à disposition au centre de gestion. Cette mesure, qui constitue une première étape, est en application depuis le printemps 2018.

L'agenda social sera effectivement très compliqué à mettre en œuvre par un conseil municipal entièrement renouvelé. Il faut que les nouveaux conseillers reçoivent, au préalable, une information complète sur le rôle de la « commune-employeur ». L'agenda social pourrait être débattu au bout d'un an de mandat pour laisser plus de souplesse.

Monsieur Jean-Pierre Sueur, je suis complètement d'accord avec vous en ce qui concerne le contingentement de certains cadres d'emplois. Avec ma proposition n° 6, nous pourrions recenser ce type de dispositions et examiner leur abrogation.

J'approuve les propos de Mme Françoise Gatel sur la mobilité. C'est l'un des atouts de la fonction publique territoriale que d'offrir une mobilité aux agents : on ne passe plus quarante ans dans une même collectivité territoriale, fort heureusement, car cela est lassant et peu enrichissant !

Monsieur Yves Détraigne, il faut effectivement plus de souplesse pour recruter en fonction des besoins, même si le grade n'est pas approprié. Ce point fait aussi partie de la proposition n° 6. S'agissant des mises en disponibilité, la loi prévoit qu'elles sont possibles pendant dix ans pour motif de convenances personnelles.

La collectivité territoriale a le devoir de reprendre l'agent, mais pas forcément au même poste : c'est une garantie du statut.

**Mme Catherine Troendlé.** – Serait-il abusif de caler le dispositif de la mise en disponibilité sur ce qui existe dans le privé ?

**Mme Catherine Di Folco, rapporteure.** – Il existe plusieurs sortes de mise en disponibilité : pour convenance personnelle, pour création d'entreprise... Il faut examiner cette question de plus près.

**Mme Catherine Troendlé.** – Pendant la durée de la mise en disponibilité, la collectivité territoriale est bloquée : il n'est pas question, par exemple, pour une petite commune d'embaucher, avec le risque que l'agent mis en disponibilité revienne à tout moment...

**Mme Catherine Di Folco, rapporteure.** – Effectivement, et cela oblige à recourir aux contrats...

*La commission autorise la publication du rapport d'information.*

*La réunion est close à 12 h 15.*



**COMMISSION MIXTE PARITAIRE****Lundi 11 juin 2018**

- Présidence de M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat -

*La réunion est ouverte à 14 h 30.*

**Commission mixte paritaire sur le projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire**

*Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande du Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire s'est réunie au Sénat le 11 juin 2018.*

*La commission mixte paritaire procède d'abord à la désignation de son bureau, qui est ainsi constitué : M. Hervé Maurey, sénateur, président, Mme Barbara Pompili, députée, vice-présidente, M. Jean-Baptiste Djebbari, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale, M. Gérard Cornu, sénateur, rapporteur pour le Sénat.*

**M. Hervé Maurey, sénateur, président.** – Cela a été abondamment souligné : notre Haute Assemblée a adopté sur ce texte une attitude responsable et constructive, dans l'intérêt général, sans le détricoter de manière partisane.

Nous avons entendu l'ensemble des parties prenantes, en particulier les organisations syndicales qui ont bien voulu venir, mais aussi l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer), car une ouverture réussie à la concurrence suppose un régulateur fort ; et le Sénat a toujours porté une attention particulière aux régulateurs.

Nous avons renforcé le volet aménagement du territoire du texte pour éviter que l'ouverture à la concurrence aboutisse à une moindre qualité de service et à la suppression de dessertes jugées non rentables. Nous avons travaillé en co-construction avec le Gouvernement et l'Assemblée nationale, et avons eu des interlocuteurs attentifs et ouverts.

Au terme de 25 heures de débat, le Sénat a donc adopté un texte qui constitue un « point d'équilibre », selon l'expression de la ministre. Je me félicite que les discussions entre les rapporteurs aient pu aboutir à de nombreux points de convergence.

**Mme Barbara Pompili, députée, vice-présidente.** – Merci de nous accueillir au palais du Luxembourg. Nous devons essayer de parvenir à un accord sur ce projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire. Je salue le travail des députés et des sénateurs sur ce texte dont nous mesurons tous l'importance.

L'Assemblée nationale avait été saisie, en première lecture, d'un projet de loi de huit articles dont sept habilitaient le Gouvernement à légiférer par ordonnances. Depuis, le texte a été profondément remanié, il comprend désormais 39 articles, dont deux ont été supprimés par le Sénat. Le champ des habilitations a été sensiblement réduit. La situation est assez inédite ! Les termes des débats ont été largement enrichis : les conditions de l'ouverture

à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, le statut des entités du groupe public ferroviaire, les conditions de transfert des salariés ont été précisées par l'Assemblée nationale. Le Sénat a poursuivi et complété ce travail.

Nous avons travaillé dans un état d'esprit similaire, dans le but d'assurer un service public ferroviaire sûr, répondant aux attentes de nos concitoyens, améliorant l'aménagement du territoire, conforme aux exigences européennes, soucieux du contribuable et de l'efficacité de la dépense publique, et offrant des garanties aux cheminots – sans lesquels rien n'est possible. Aujourd'hui, les conditions d'un dialogue constructif sont réunies et j'ai bon espoir que nous parviendrons à un texte commun.

**M. Gérard Cornu, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Le Sénat a mis à profit le temps de la navette parlementaire pour préciser certains points et compléter le texte issu de l'Assemblée nationale. Nous voulions le moins d'ordonnances possible et avons complété les volets social et relatif à l'aménagement du territoire, en gardant toujours un cap très clair. Nous étions d'accord avec le Gouvernement sur l'ouverture à la concurrence, la fin du statut pour les nouveaux recrutements à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, et la transformation des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) du groupe SNCF en sociétés anonymes (SA).

Nous avons complété le texte de l'Assemblée nationale sur différents volets : sur l'aménagement du territoire, bien sûr, qui est dans l'ADN du Sénat, mais aussi sur des aspects où nous étions moins attendus – nous avons ainsi renforcé les garanties des salariés. Avec le président Maurey, nous avons reçu tous les syndicats qui voulaient bien l'être. Nous avons également souhaité poser les conditions d'une ouverture à la concurrence réussie, et assurer le maintien d'un haut niveau de sécurité et de sûreté – c'est le point le plus rarement évoqué.

Le Sénat se savait très attendu ; la commission mixte paritaire l'est tout autant. Je me félicite de l'attitude constructive du Gouvernement et du travail réalisé avec mon collègue rapporteur de l'Assemblée nationale ; nous avons eu de nombreux échanges pour préparer une réunion que nous espérons conclusive.

Pour garantir des dessertes TGV utiles à l'aménagement du territoire, le Sénat a réintroduit le dispositif de la proposition de loi du président Maurey et de Louis Nègre, notre ancien collègue. Il s'agit d'obliger l'État à conclure des contrats de service public pour répondre aux besoins d'aménagement du territoire et préserver des dessertes directes sans correspondance, qui sont un atout français : le TGV dessert 230 villes, et emprunte des lignes à grande vitesse puis des lignes normales. Les Français y sont très attachés.

Deuxième direction, nous avons voulu renforcer les garanties des salariés de SNCF Mobilités sur leur devenir et la préservation de leurs droits. Nous avons pris le temps, avec le Président du Sénat et avec le président de la commission, de consulter les représentants des salariés. Nous avons cherché à lever leurs inquiétudes en précisant le cadre relatif au transfert de personnels en cas de changement d'opérateur. Nous avons favorisé le volontariat des salariés pour rejoindre l'opérateur ayant remporté l'appel d'offres, en ouvrant la possibilité de se porter volontaire à l'ensemble des salariés de l'opérateur sortant qui travaillent dans la région concernée.

Nous avons également renforcé les droits des salariés transférés en complétant les éléments de rémunération qui leurs seront garantis : les salariés régis par le statut pourront demander à le réintégrer s'ils sont réembauchés sur un poste vacant pendant une période

déterminée. C'est une sorte de « parachute social » donné aux salariés transférés après une période minimale d'adaptation à la nouvelle entreprise. Cette période, initialement comprise entre trois et six ans suivant le transfert, a été allongée à huit ans en séance publique, car c'était une demande forte.

Notre troisième objectif était de veiller à une concurrence équitable, s'exerçant dans des conditions non discriminatoires. Nous ne voulions pas trop d'interactions entre SNCF Mobilités, SNCF Réseau et la holding SNCF, afin que les dés ne soient pas pipés. Le Sénat a donc précisé que le rattachement de Gares & Connexions à SNCF Réseau se ferait sous la forme d'une filiale disposant d'une autonomie organisationnelle, décisionnelle et financière, afin de préserver sa capacité à investir dans le développement et la modernisation des gares. À l'époque, nous étions inquiets de l'endettement de SNCF Réseau et de son impact sur la gestion des gares. Entre-temps, le Gouvernement a apaisé nos craintes.

Nous ne sommes pas revenus sur les dérogations à l'obligation de mise en concurrence des services conventionnés : elles sont prévues par le droit européen, qui laisse la liberté aux régions d'y avoir recours ou non. Mais nous avons conditionné leur mise en œuvre à un avis conforme de l'Arafer, pour sécuriser juridiquement les décisions des autorités organisatrices et rechercher un équilibre.

Dans ce même souci d'équilibre, nous avons élargi le champ de l'obligation de transmission d'informations aux autorités organisatrices de transport, tout en renforçant la protection des informations couvertes par le secret des affaires. Nous avons autorisé le transfert à l'autorité organisatrice, à sa demande, des matériels roulants et des ateliers de maintenance majoritairement utilisés pour des services conventionnés, comme le prévoyait la proposition de loi.

Enfin, notre quatrième objectif était de maintenir un haut niveau de sécurité et de sûreté au sein du système ferroviaire. C'est pourquoi nous avons expressément autorisé la création d'un groupement d'intérêt public pour favoriser la coopération entre les acteurs dans le domaine de la sécurité, dans le respect des compétences de l'Établissement public de sécurité ferroviaire et de SNCF Réseau.

Le Sénat a donc soutenu cette réforme ferroviaire, en cherchant à apporter de nouvelles garanties aux voyageurs, aux salariés, aux autorités organisatrices de transport et aux entreprises ferroviaires. Nous avons indiqué dès le départ notre attitude constructive et notre volonté de faire aboutir la commission mixte paritaire. Je me félicite que nous ayons travaillé en bonne intelligence avec le rapporteur de l'Assemblée nationale en ce sens.

**M. Jean-Baptiste Djebbari, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Je remercie M. Cornu de sa disponibilité pour converger vers un texte commun. Nous souhaitons apporter la dernière pierre à l'édifice d'une réforme rendue nécessaire par la triple impasse du système ferroviaire français : le déséquilibre financier, la vétusté du réseau et la dégradation continue de la qualité du service, auxquels s'ajoutait l'ouverture à la concurrence, préparée depuis le début des années 1990 par les instances européennes, et votée lors du quinquennat précédent, à la demande des régions, pour réduire le coût d'exploitation des trains express régionaux (TER).

L'Assemblée nationale a posé les fondations de la réforme : modalités d'ouverture à la concurrence, statut juridique de l'entreprise, garanties sociales des cheminots transférés chez un autre opérateur ferroviaire. Je salue les avancées considérables au Sénat, notamment

les garanties sociales en cas de transfert, la priorité au volontariat, l'obligation d'une offre de reclassement, le droit d'option individuel entre la troisième et la huitième année, ou le maintien de la rémunération pour les cheminots transférés. Des mesures importantes ont été adoptées sur l'aménagement du territoire, l'endettement, le rôle central du régulateur, le maintien du schéma de dessertes pour préserver un accès équitable aux territoires.

Entre les deux lectures, le Gouvernement a pris des engagements inédits sur la dette, l'augmentation du niveau d'investissement, la présence vigilante de l'État dans la négociation de la future convention collective de branche. Aujourd'hui, nous avons l'opportunité d'aboutir à un accord. Gérard Cornu et moi présentons des propositions conjointes. Nous débattons des points les plus importants. Comme l'écrivait Goethe, « les choses les plus importantes ne doivent pas être à la merci de celles qui importent le moins ». Avec les députés de la majorité présidentielle, nous avons mené un combat utile, loin des caricatures ordinaires, pour renforcer le service public ferroviaire, assurer une concurrence saine et loyale et définir un nouveau contrat social adapté aux enjeux de notre temps.

*La commission procède ensuite à l'examen des dispositions restant en discussion.*

## EXAMEN DES ARTICLES

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

*Les propositions communes des rapporteurs n<sup>os</sup> 14, 15, 16, rédactionnelles, sont adoptées.*

*La proposition commune n<sup>o</sup> 17, qui renvoie au pouvoir réglementaire le soin de déterminer la durée du contrat entre Gares & Connexions et l'État, est adoptée.*

*Les propositions communes n<sup>os</sup> 18, 19, 20 et 21, rédactionnelles, sont adoptées.*

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

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

*Les propositions communes n<sup>os</sup> 22, 23, 24, 25, 26 et 27, rédactionnelles, sont adoptées.*

**M. Gérard Cornu, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Nous avons déjà débattu en séance publique de nombreux amendements socialistes, auxquels nous n'étions pas favorables. Je n'y reviens donc pas en détail : avis défavorable à la proposition de rédaction n<sup>o</sup> 1.

**M. Jean-Baptiste Djebbari, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Des rapports financiers annuels sont produits par le groupe SNCF. La trajectoire de convergence sur la dette est très bien définie dans le texte adopté par le Sénat. Avis défavorable.

**M. Olivier Jacquin, sénateur.** – Le texte a considérablement évolué. Le Gouvernement a fait des annonces très tardives sur le désendettement ; nous n'avons aucune visibilité sur la trajectoire financière du groupe public ni sur le nouveau contrat de

performance ; la règle d'or a été fortement durcie. Certes, nous avons prévu des rapports du Haut Comité du système de transport ferroviaire, mais celui-ci propose un bilan d'évaluation quinquennal présenté au Parlement, pour plus de démocratie. Le temps ferroviaire est long, les évolutions seront lentes. Un travail de ce type n'est pas déraisonnable.

*La proposition de rédaction n° 1 n'est pas adoptée.*

*La proposition commune n° 28, rédactionnelle, est adoptée.*

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

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

*L'article 1<sup>er</sup> B est adopté sans modification.*

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

*L'article 1<sup>er</sup> C est adopté sans modification.*

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

*Les propositions communes n°s 29 et 30, rédactionnelles, sont adoptées.*

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

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

**M. Jean-Baptiste Djebbari, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** - Ma proposition de rédaction n° 50 préserve l'apport de la sénatrice Fabienne Keller, mais en améliore la lisibilité en supprimant les mentions introduites par le sous-amendement du sénateur Brisson.

**M. Gérard Cornu, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Entièrement d'accord.

*La proposition de rédaction n° 50 est adoptée.*

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

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

*L'article 1<sup>er</sup> ter A est adopté sans modification.*

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

*Les propositions communes n° 31, rédactionnelle et n° 32, de coordination, sont adoptées.*

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

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

*Les propositions communes n<sup>os</sup> 33 et 34, rédactionnelles, sont adoptées.*

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

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

**M. Jean-Baptiste Djebbari, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** - Ma proposition n<sup>o</sup> 51 supprime le rapport du Haut Comité du système de transport ferroviaire car il en existe suffisamment, celui de l'Arafer, celui l'Autorité de la qualité de service dans les transports, etc. Il vaut mieux par conséquent supprimer l'article.

**M. Gérard Cornu, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** - Dix à quinze nouveaux rapports demandés par projet de loi, souvent sans suite ! Nous sommes libres de nous saisir de tout sujet à tout moment. Avis favorable, par conséquent.

**M. Olivier Jacquin, sénateur.** - Voulez-vous jouer votre rôle démocratique de parlementaires ou laisser aux techniciens des décisions aussi importantes que la modulation des péages ? Sur tous les points qui seront traités par ordonnance, il n'y a aucune étude d'impact ; nous n'avons pas plus d'éléments sur le nouveau contrat de performance de la SNCF. Nous délibérons au doigt mouillé. Voilà pourquoi je voterai contre la proposition n<sup>o</sup> 51, parce que nous voulons redonner leur place au Parlement et au Haut Comité.

**M. Jean-Pierre Corbisez, sénateur.** - Trop de rapports tuent les rapports, certes, mais nous avons d'abord présenté un amendement, en séance, pour que l'Arafer établisse tous les deux ans un bilan sur le coût du transport ferroviaire, intéressant pour les régions en particulier. Vous ne l'avez pas accepté, expliquant que le Haut Comité, qui serait enfin mis en place, pourrait s'en charger. Puis vous supprimez ce rapport ! Nous ne disposerons pas d'état des lieux fréquent, c'est dommage.

**Mme Valérie Lacroute, députée.** - J'ai été membre, sous la mandature précédente, de ce Haut Conseil : il s'est réuni une seule fois. Est-il à même d'élaborer ce rapport ? Quelle est son efficacité ?

**M. Olivier Jacquin.** - Il n'y a qu'à le réunir.

*La proposition de rédaction n<sup>o</sup> 51 est adoptée et l'article 1<sup>er</sup> quinquies est supprimé.*

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

*La proposition commune n<sup>o</sup> 35, rédactionnelle, est adoptée.*

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

**Article 2**

*L'article 2 est adopté dans la rédaction du Sénat.*

**Article 2 bis**

**M. Jean-Baptiste Djebbari, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** - Notre proposition de rédaction n° 36 simplifie la rédaction, tout en maintenant l'objectif de 2025.

**M. Olivier Jacquin, sénateur.** – Ma proposition n° 2 supprime l'alinéa mentionnant une date différente d'ouverture à la concurrence pour la ligne E du RER.

*La proposition commune n° 36 est adoptée et la proposition n° 2 devient sans objet.*

*L'article 2 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 2 ter**

*La proposition commune n° 37, rédactionnelle, est adoptée.*

**M. Olivier Jacquin.** – Ma proposition n° 3 est également rédactionnelle.

**M. Gérard Cornu, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Nous sommes défavorables à cette modification : la région ne demande pas aux voyageurs des modifications de service !

*La proposition n°3 n'est pas adoptée.*

*L'article 2 ter est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 2 quater**

*La proposition commune n°38, rédactionnelle, est adoptée.*

**M. Jean-Baptiste Djebbari, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Avis défavorable à la proposition de rédaction n° 4 de MM. Jacquin et Dagbert. Nous avons trouvé un compromis afin de préserver une ouverture à la concurrence effective, sous l'œil du régulateur, arbitre vigilant.

**M. Gérard Cornu, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Même avis.

*La proposition n° 4 n'est pas adoptée.*

*La proposition commune n° 39, rédactionnelle, est adoptée.*

*La proposition commune n° 57, qui élargit le champ du décret d'application de l'article relatif aux obligations de transmission d'informations aux autorités organisatrices, est adoptée.*

*La proposition commune n° 40, rédactionnelle, est adoptée.*

*L'article 2 quater est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

**Article 2 quinquies A**

*L'article 2 quinquies A est adopté dans la rédaction du Sénat.*

**Article 2 quinquies**

*La proposition commune n° 41, rédactionnelle, est adoptée.*

**M. Jean-Baptiste Djebbari, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** - Notre proposition de rédaction n° 42 vise à réserver la condition de durée minimale des contrats de travail de six mois au premier transfert.

*La proposition commune de rédaction n° 42 est adoptée.*

*La proposition commune n° 43, rédactionnelle, est adoptée.*

**M. Jean-Baptiste Djebbari, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** - Avis défavorable à la proposition de rédaction n° 5. Le principe de clauses sociales a été introduit à l'Assemblée nationale, mais ici la rédaction est trop précise et les mesures aux points 3, 4 et 6 relèvent de la négociation des partenaires sociaux.

**M. Gérard Cornu, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Je partage cet avis. Le texte du Sénat représente un équilibre très fragile, obtenu en concertation avec les députés et le Gouvernement ; je ne souhaite pas revenir dessus.

**M. Olivier Jacquin.** – Nous sommes minoritaires... Cependant, dans la conjoncture sociale que nous connaissons, il est bon d'apporter plus de précisions. M. Cornu parle d'équilibre, mais la fin de cette grève désastreuse n'est pas acquise, et notre rédaction est un facteur de sérénité pour les jours à venir.

*La proposition de rédaction n° 5 n'est pas adoptée.*

**M. Gérard Cornu, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction n° 44 prévoit que le nombre de salariés à transférer sera arrêté d'un commun accord entre l'autorité organisatrice et l'opérateur sortant. En cas de désaccord, l'Arafer pourra être saisie.

Il s'agit de favoriser le dialogue entre les deux parties. Cette rédaction conserve la possibilité pour les autorités organisatrices de conduire des audits, pour s'assurer que le nombre proposé par l'opérateur sortant correspond aux besoins du service.

**M. Olivier Jacquin, sénateur.** – La proposition des rapporteurs est très intéressante.

*La proposition commune de rédaction n° 44 est adoptée à l'unanimité.*

**M. Gérard Cornu, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Monsieur Jacquin, ce n'est pas parce que vous êtes favorable à notre proposition que nous sommes favorables à la vôtre. Avis défavorable à la n°6 : le volontariat ne s'applique que si le taux d'affectation du salarié au service transféré est inférieur à 50 %. À plus de 50 %, les salariés seront transférés d'office – s'ils ne l'étaient pas, ils n'auraient plus de travail sur place...

Vous n'arrêtez pas la grève en reprenant toutes les propositions d'une organisation syndicale. Nous sommes allés très loin dans le renforcement des droits sociaux, avec le Gouvernement et l'Assemblée nationale. L'équilibre que nous avons trouvé est réaliste, comme le pensent certaines organisations syndicales. D'autres bien sûr refusent toute ouverture ...

**M. Jean-Baptiste Djebbari, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Sur la question du volontariat, le point d'équilibre que nous avons trouvé permet à la fois d'assurer la continuité du service public et de préserver le bon fonctionnement des entreprises ferroviaires.

*La proposition de rédaction n° 6 n'est pas adoptée.*

*Les propositions communes n°s 45 et 46, rédactionnelles, sont adoptées.*

**M. Gérard Cornu, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Nous sommes défavorables aux propositions de rédaction n°s 7 et 8.

**M. Olivier Jacquin, sénateur.** – Nous n'avons pas repris toutes les propositions d'un seul syndicat. Nous faisons de la nuance, du cas par cas...

Nous aurions pu imaginer des transferts totaux, et sans discussion, comme cela se fait dans les délégations de service public pour les transports urbains. Dans le domaine ferroviaire, la situation est cependant différente : ce n'est pas la totalité d'un réseau qui est transféré ; et il y a d'un côté, un opérateur de 130 000 employés, de l'autre, des petites entreprises avec très peu de salariés.

Nous voulons favoriser les conventions collectives de haut niveau et éviter le dumping social. Pour cela, les nouveaux opérateurs doivent offrir un cadre social satisfaisant. C'est le sens de la série de propositions d'une organisation syndicale que nous avons retenues.

*La proposition de rédaction n° 7 n'est pas adoptée, non plus que la proposition de rédaction n° 8.*

**M. Jean-Baptiste Djebbari, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – L'article L. 2121-23 créé par l'article 2 *quinquies* établit la liste des garanties que les salariés de SNCF Mobilités vont conserver après le transfert de leur contrat de travail. Notre proposition de rédaction n° 52 vise à faire bénéficier de ce « sac à dos social » non seulement les salariés de SNCF Mobilités, mais l'ensemble des salariés du groupe SNCF faisant l'objet d'un tel transfert.

**M. Gérard Cornu, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Il s'agit d'un petit bonus social supplémentaire : il intéressera les syndicats, sans doute !

**M. Olivier Jacquin, sénateur.** – Notre proposition de rédaction n° 9 est très proche.

*La proposition commune de rédaction n° 52 est adoptée.*

*La proposition de rédaction n° 9 devient sans objet.*

**M. Jean-Baptiste Djebbari, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** –

L'avis est défavorable sur la proposition de rédaction n° 10, dans la mesure où le texte du Sénat maintient l'intégralité de la rémunération, y compris les allocations.

**M. Gérard Cornu, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Même avis.

*La proposition de rédaction n° 10 n'est pas adoptée.*

*La proposition commune de coordination n° 53 est adoptée.*

**M. Jean-Baptiste Djebbari, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** –

L'avis est défavorable sur les propositions de rédaction n<sup>os</sup> 11 et 12.

**M. Gérard Cornu, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Nous avons déjà élargi la possibilité de retour. Préservons l'équilibre obtenu.

**M. Olivier Jacquin, sénateur.** – Cet argument de l'équilibre global est peu satisfaisant du point de vue du débat.

*La proposition de rédaction n° 11 n'est pas adoptée, non plus que la proposition de rédaction n° 12.*

*La proposition commune n° 47, rédactionnelle, est adoptée.*

*La proposition de rédaction n° 13 n'est pas adoptée.*

*L'article 2 quinquies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### **Article 2 sexies A**

*L'article 2 sexies A est adopté dans la rédaction du Sénat.*

#### **Article 2 sexies**

*L'article 2 sexies est adopté dans la rédaction du Sénat.*

#### **Article 2 septies**

*L'article 2 septies est adopté dans la rédaction du Sénat.*

#### **Article 2 octies**

**M. Jean-Baptiste Djebbari, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** –

L'article 2 *octies* permet de s'assurer de la stricte indépendance de SNCF Réseau, qui doit être un gestionnaire d'infrastructure permettant un accès équitable au réseau. Néanmoins, certains responsables sectoriels doivent pouvoir siéger dans les organes de la société de tête.

**M. Gérard Cornu, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Le maître mot est l'équilibre, n'en déplaise à M. Jacquin. En commission au Sénat, nous avons renforcé les garanties d'indépendance de SNCF Réseau en prévoyant un régime d'incompatibilité entre les fonctions de président et de membre du conseil d'administration ou de surveillance de SNCF Réseau et les fonctions de membres du conseil d'administration ou de surveillance de la

holding SNCF. Toutefois, comme la première sera une filiale de la seconde, il faut s'assurer que l'incompatibilité ne concerne pas toutes les fonctions dirigeantes. Le directeur financier de la holding, ainsi, pourra siéger au conseil d'administration de SNCF Réseau.

Nous proposons de limiter les incompatibilités aux dirigeants mandataires sociaux de SNCF. C'est notre proposition de rédaction n° 54.

**Mme Valérie Lacroute, députée.** – Les députés Les Républicains se réjouissent de cette proposition, car ils avaient soulevé ce problème lors de la discussion dans l'hémicycle mais ils n'avaient pas eu l'écoute attentive de la ministre sur ce sujet.

**M. Olivier Jacquin, sénateur.** – Un responsable de la sécurité est-il considéré comme un mandataire social ?

**M. Jean-Baptiste Djebbari, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – Non. Nous avons veillé à ce que certaines fonctions, comme la direction financière ou la direction de la sécurité, ne soient pas touchées par cette restriction.

*La proposition commune de rédaction n° 54 est adoptée.*

*L'article 2 octies est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### **Article 2 nonies**

*L'article 2 nonies est adopté sans modification.*

#### **Article 3**

*L'article 3 est adopté dans la rédaction du Sénat.*

#### **Article 3 bis A**

*L'article 3 bis A est adopté dans la rédaction du Sénat.*

#### **Article 3 bis B**

**M. Jean-Baptiste Djebbari, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** – L'alinéa 4 de l'article 3 bis B prévoit des obligations qui sont trop précises ou déjà remplies par SNCF Réseau. Je propose de supprimer cet ajout superfétatoire. Tel est l'objet de ma proposition n° 48.

**M. Gérard Cornu, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Je comprends ce souci de simplification. La disposition résultait d'un amendement d'appel sur la question des petites lignes, mais pour éviter que la loi ne soit verbeuse, je suis favorable à la proposition n° 48.

**M. Olivier Jacquin, sénateur.** – La précision apportée par le Sénat permettait d’apporter des garanties pour éviter que des petites lignes ne soient supprimées sans analyse sérieuse et approfondie. Elle avait été très bien accueillie. Il me semble gênant de supprimer, pour des raisons de simplification, cet alinéa qui s’inscrivait dans la défense d’un aménagement équilibré du territoire.

*La proposition de rédaction n° 48 est adoptée.*

*La proposition commune n° 49, rédactionnelle, est adoptée.*

*L’article 3 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission mixte paritaire.*

#### **Article 3 bis**

*L’article 3 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.*

#### **Article 3 ter**

*L’article 3 ter est adopté dans la rédaction du Sénat.*

#### **Article 3 quater**

*L’article 3 quater est adopté dans la rédaction du Sénat.*

#### **Article 4**

**M. Jean-Baptiste Djebbari, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale.** – Ma proposition de rédaction n° 55 concerne la question de la concurrence en matière de distribution des titres de transport, qui devra être abordée dans une vision multimodale, car elle dépasse largement le domaine du transport ferroviaire. La future loi sur les mobilités sera le véhicule adéquat.

**M. Gérard Cornu, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La proposition de rédaction supprime l’ajout apporté par M. **Claude Malhuret** en séance, mais ne revient pas sur l’amendement adopté en commission. Il n’est ici plus fait mention des distributeurs de titres de transport. Je ne suis pas opposé à cette modification, dans la mesure où la précision est surtout utile pour les entreprises ferroviaires de voyageurs dans le contexte de l’ouverture à la concurrence. Sagesse positive...

*La proposition de rédaction n° 55 est adoptée.*

**M. Jean-Baptiste Djebbari, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale.** – Ma proposition de rédaction n° 56 part du principe que la mise en œuvre d’un « accueil optimal des voyageurs au sein des bâtiments dédiés » et qu’une éventuelle installation d’activités économiques, sociales ou culturelles dans les bâtiments d’une gare relève de l’action propre de Gares & Connexions sur le terrain, dans le cadre de la mise en œuvre de ses contrats pluriannuels, mais pas du domaine de la loi. Nous parlerons des gares et des futurs pôles d’échanges multimodaux à l’occasion de l’examen de la loi sur les mobilités.

**M. Gérard Cornu, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – La disposition était issue d’un amendement d’appel. Des élus locaux souhaiteraient se servir de gares non

utilisées, ou très fréquentées à certaines périodes de l'année, et moins à d'autres. Nous aurons une véritable réflexion à cet égard lors du débat sur la loi sur les mobilités.

**Mme Fabienne Keller, sénatrice.** – La disposition répond à un blocage de fait, constaté par les élus locaux. Il s'agit de gares connaissant une forte affluence touristique hivernale ou estivale. Il faudrait revenir sur ce sujet transversal, dans une approche globale, car le fort potentiel des gares est très largement inexploité.

**M. Olivier Jacquin, sénateur.** – On a évoqué à plusieurs reprises la loi sur les mobilités, or nous n'en disposons pas encore ! Le débat sénatorial sur les gares a été très intéressant. Il me semble imprudent de supprimer cette précision, qui allait dans le bon sens.

Si la loi sur les mobilités arrive, nous aurons tous de nombreuses propositions à faire, mais il est dommage de l'anticiper. On a déjà vu de ces arlésiennes qui ne s'inscrivent pas dans un véritable calendrier...

*La proposition de rédaction n° 56 est adoptée.*

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

#### **Article 4 bis**

*L'article 4 bis est adopté sans modification.*

#### **Article 5**

*L'article 5 est adopté dans la rédaction du Sénat.*

#### **Article 5 bis A**

*L'article 5 bis A est adopté sans modification.*

#### **Article 5 bis**

*L'article 5 bis est adopté dans la rédaction du Sénat.*

#### **Article 6**

**M. Gérard Cornu, sénateur, rapporteur pour le Sénat.** – Souhaitant trouver un équilibre entre les pouvoirs de l'Arafer et ceux de SNCF Réseau, le rapporteur de l'Assemblée nationale et moi-même avons cherché à construire une solution de compromis. Notre proposition de rédaction n° 58 tend à supprimer l'avis conforme de l'Arafer sur le volet « tarification » du contrat de performance introduit par le Sénat.

Quant à la proposition commune de rédaction n° 59, elle a pour objet de préserver un mécanisme très incitatif visant à éviter tout blocage de la tarification lié à un désaccord entre SNCF Réseau et l'Arafer : en cas de désaccord de l'Arafer, un nouveau projet de tarification devra être proposé dans un délai de trois mois.

Pour le cas où le désaccord persisterait, le Sénat avait prévu la reconduction de la tarification antérieure, sans indexation sur l'inflation. Afin d'éviter de mettre en difficulté

SNCF Réseau, je me suis rallié à la solution proposée par le rapporteur de l'Assemblée nationale : la reconduction de la tarification indexée sur l'inflation, mais seulement pendant une année. Si le désaccord devait persister plusieurs années, la tarification serait gelée et ne pourrait plus être indexée les années suivantes. Il s'agit donc d'un exercice d'équilibriste...

Il revient aux parlementaires de garantir cet équilibre. Dans la perspective de l'ouverture à la concurrence, nous voulons renforcer l'Arafer, mais sans lui donner un pouvoir plus important que celui du ministre des transports. Je remercie Jean-Baptiste Djebbari pour sa perspicacité à cet égard.

**M. Jean-Baptiste Djebbari, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale.** –

Le projet de loi, dans sa globalité, renforce le rôle du régulateur. Il maintient l'avis conforme sur la tarification annuelle, résultat d'un combat mené contre l'avis initial du Gouvernement. Il incite très fortement SNCF Réseau à produire une tarification susceptible d'obtenir un avis conforme. Enfin, il préserve l'avis conforme sur les dérogations prévues aux 3 *bis* et 4 *bis* de l'article 5 du règlement européen relatif aux services publics de transport.

**M. Hervé Maurey, sénateur, président.** – C'était un point compliqué, car il fallait parvenir à un équilibre sur cette question du rôle de l'Arafer. Les gouvernements ont tendance à vouloir limiter le rôle des autorités de régulation ; j'ai connu cela avec l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (Arcep). Il fallait être vigilant, sans pour autant laisser un pouvoir sans limites à l'Arafer. Nous sommes parvenus à une bonne rédaction.

*Les propositions communes de rédaction n° 58 et 59 sont adoptées à l'unanimité.*

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

**Article 7**

*L'article 7 est adopté dans la rédaction du Sénat.*

**Article 8**

*L'article 8 est adopté dans la rédaction du Sénat.*

**Articles 9 et 10**

*La suppression des articles 9 et 10 est maintenue.*

**Articles 11**

*L'article 11 est adopté sans modification.*

**M. Eric Coquerel, député.** – Ne connaissant pas vos règles, je n'ai pas pris la parole précédemment... Avant que nous votions sur l'ensemble, je tenais à faire part du désaccord du groupe La France insoumise. Comme le montre la vitesse à laquelle se sont mis d'accord le Sénat et l'Assemblée nationale, le texte issu des travaux de la CMP ne change pas profondément et structurellement celui voté par les députés en termes d'ouverture à la concurrence, de transformation du statut des cheminots, de transformation des établissements publics en sociétés anonymes.

Certes, le terme « incessible » a été ajouté. Ayant porté l'amendement qui visait à introduire ce mot dans le texte, à l'époque refusé par la ministre, j'y vois un petit progrès. J'attire toutefois votre attention sur le fait que des privatisations d'entreprises publiques ont eu lieu, par le passé, *via* des fusions ou la production de nouvelles actions. Cet ajout ne prémunit pas contre cela.

Quant aux quelques amendements proposés par le groupe socialiste du Sénat, en lien avec un syndicat, visant les personnels susceptibles d'être transférés de la SNCF vers d'autres entreprises concurrentielles, ils ne sont pas de nature à nous rassurer sur le sort de ces salariés, sur la dégradation de leurs conditions de travail et de leurs acquis sociaux. De toute façon, pour nous, l'ouverture à la concurrence va dans le mauvais sens.

**M. Olivier Jacquin, sénateur.** – Nous sommes, pour notre part, favorables à une ouverture maîtrisée et à une maîtrise publique des services publics. Ce texte n'est pas la révolution ferroviaire annoncée, et il prévoit un peu plus qu'une ouverture à la concurrence...

Il ne fallait pourtant pas grand-chose pour réaliser celle-ci : une date, un mode d'ouverture qui fait consensus – l'*open access* sur les grandes lignes – et des conditions de transfert sur lesquelles des discussions étaient engagées entre partenaires sociaux, et qu'il suffisait de poursuivre. Le Gouvernement a préféré mettre les cheminots dans la rue, avec une certaine brutalité. Rappelons-nous des propos du Premier ministre lors de la remise du rapport Spinetta et la pagaille qui s'en est ensuivie et qui se poursuit...

Il manque à ce dispositif des modalités financières de prise en compte des externalités positives du ferroviaire, permettant de financer un report modal. La question de la transition énergétique n'est pas non plus prévue. Nous espérons que le désendettement permettra de diminuer le montant des péages, mais cela ne sera pas suffisant.

Il n'y a rien sur le fret. On nous avait promis à la mi-mai un rapport, mais on ne l'a pas vu !

Le désendettement de la SNCF est possible aujourd'hui parce que le précédent quinquennat a été consacré à désendetter le pays, de 5,2 % du PIB en 2011 à 3 % à la fin 2017.

Nous émettons davantage que des réserves sur ce texte, nous voterons contre.

**M. Hervé Maurey, sénateur, président.** – Je ne peux pas entendre que le gouvernement précédent ait fait quoi que ce soit de positif pour le système ferroviaire. C'est tout de même lui qui a forcé la SNCF à enterrer une réforme sociale nécessaire, en promettant en contrepartie un allègement de la dette qui n'est jamais venu !

*La commission mixte paritaire adopte le texte issu de ses délibérations.*

**M. Hervé Maurey, sénateur, président.** – Cette commission mixte paritaire a été conclusive et rapide, ce qui n'aurait pas été possible sans le travail remarquable de nos deux rapporteurs.

*La réunion est close à 15 h 40.*



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

**mardi 12 juin 2018**

- Présidence de M. Bernard Cazeau, président -

*La réunion est ouverte à 18 heures.*

**Audition de M. Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur (ne sera pas publié)**

Cette audition s'est déroulée à huis clos. Le compte rendu ne sera pas publié.

La séance est levée à 19h20.



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

**Lundi 11 juin 2018**

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président -

*La réunion est ouverte à 10 h 35.*

**Audition de M. Jean-Pierre Chevènement, ancien ministre**

**M. Vincent Delahaye, président.** – Monsieur le ministre, nous vous avons sollicité dans le cadre de cette commission d'enquête, car vous avez co-écrit en 1967, à votre sortie de l'ENA, un pamphlet intitulé *L'Énararchie ou les mandarins de la société bourgeoise*. Vous y dénonciez l'influence des grands corps et du pantouflage, tout en proposant des solutions. Quelle est votre vision de la situation actuelle, qu'il s'agisse du Conseil d'État ou de l'Inspection générale des finances, entre autres ? Votre éclairage nous permettra de proposer des pistes d'orientation.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête,  
M. Jean-Pierre Chevènement prête serment.*

**M. Jean-Pierre Chevènement, ancien ministre.** – Entre le moment où l'on a publié ce petit pamphlet d'humeur, écrit en quelques semaines par trois jeunes anciens élèves de l'ENA - on ne parlait pas encore d'énarques – et aujourd'hui, il s'est écoulé presque 50 ans. Quand on se retourne sur le temps passé, on est frappé de voir que l'idée de service public se portait encore très bien, à cette époque-là. Nous discernions les effluves d'une société libérale à venir, où le pantouflage ne serait plus l'exception mais deviendrait presque la règle. Nous contestions l'idée que l'avenir de très jeunes gens puisse être fixé dès le concours de sortie de l'école, alors qu'ils n'avaient pour la plupart d'entre eux que 22, 23 ou 24 ans, sauf pour ceux qui avaient fait un long service militaire – en 1965, date de sortie de la promotion Stendhal, j'avais 26 ans.

L'inégalité des corps de débouchés retentissait sur l'atmosphère de l'école, et en particulier ce fameux concours dont les épreuves étaient affichées au fil de la scolarité. Cela créait une ambiance peu propice à la camaraderie, même si celle-ci savait reprendre ses droits, quand il le fallait.

Ce qui était tout à fait choquant, c'est que l'on puisse sélectionner une très mince élite représentant peut-être une dizaine d'élèves sur une promotion de cinquante. Ceux qui sortaient à l'Inspection des finances, au Conseil d'État, corps très disputé, ou bien encore à la Cour des comptes étaient évidemment parmi les élèves les mieux classés à la suite d'épreuves écrites et orales sur lesquelles je n'épiloguerai pas.

Aucune des nombreuses réformes de l'ENA n'a modifié cette situation, et les grands corps sont restés le haut du panier, sans que l'on touche à cette inégalité fondamentale qui a pour conséquence que l'on trouve, dès la sortie de l'ENA, des administrateurs civils de dignités inégales selon leur corps d'affectation et des élèves appelés très vite à des postes de responsabilité en cabinet ministériel ou dans l'administration.

D'où ce petit livre, intitulé *L'Énararchie*, titre un peu dérisoire, qui fait référence au grec *archein*, alors que ceux qui sortent de cette école ne commandent qu'au nom de trois initiales. Nous y critiquions aussi la formation de l'ENA, car entre le concours d'entrée et le concours de sortie, on n'y apprend finalement pas grand-chose de plus qu'à Sciences Po. Tous les élèves finissent par sortir administrateurs civils, et qu'ils soient affectés au ministère des Affaires sociales, de l'Équipement, ou des Anciens combattants, ces jeunes gens se trouvent affublés de ce sobriquet de dérision, devenu un titre de révérence : « énarque ».

Le livre comporte trois chapitres : il y a l'énarchisant qui prépare l'ENA, l'énarchiste qui subit la scolarité, puis l'énarque, c'est-à-dire l'ancien élève, qui fait l'objet d'un dernier chapitre aux descriptions croustillantes. L'exercice, amusant, avait une portée sociale, car il secouait un organisme qui s'était enkysté contrairement à l'intention de ses fondateurs, Maurice Thorez, alors ministre de la Fonction publique, et Michel Debré, père spirituel de l'ENA, qui souhaitaient un concours égalitaire mutualisant les concours de recrutement d'avant-guerre qu'on accusait de favoriser les familles installées, ce qui était sans doute vrai en ce qui concerne l'Inspection des finances ou le Conseil d'État, mais pas forcément le Quai d'Orsay.

Nous proposons de supprimer les grands corps pour revenir à l'unicité et à l'égalité de recrutement des futurs hauts fonctionnaires. L'idée avait été caressée sous la Seconde République, puis sous la Troisième, à l'époque du Front populaire, par Jean Zay, sans que l'on évolue depuis. L'accumulation des promotions, la stabilité de nos institutions et le poids des cabinets ministériels ont contribué à créer une petite élite administrative qui occupe tous les grands postes de l'État, en ne concernant que 10 % des élèves. Ce travers n'a fait que s'aggraver avec la sédimentation des promotions, car nous en sommes à la soixantième, la première, nommée France combattante, datant de 1945.

**M. Vincent Delahaye, président.** – Combien y a-t-il d'élèves par promotion, désormais ?

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Nous étions une cinquantaine, initialement. Il y a désormais trois concours. Le corps principal est constitué par des étudiants, recrutés jeunes. Les fonctionnaires recrutés par concours interne représentent le quart des effectifs. Enfin, la troisième voie est ouverte à des candidats qui ont fait leurs preuves dans le domaine social, conçu très largement.

Beaucoup de responsables politiques ont été élus après avoir emprunté la voie de l'ENA. Le suffrage universel est maître et je n'ai pas de critique à formuler. Sur les huit derniers présidents de la République, pas moins de quatre sont sortis de l'ENA, à savoir MM. Giscard d'Estaing, Chirac, Hollande et Macron. C'est beaucoup. Le suffrage universel est libre de considérer que nous avons une élite de hauts fonctionnaires brillants, doués de clarté d'expression et de vivacité d'esprit, tout en possédant des qualités humaines, même si l'on peut parfois regretter une formation trop généraliste.

La structure du capitalisme français avec de grandes entreprises privées encourage un phénomène de porosité grave entre les élites administratives et les élites économiques. Est-ce pour le bien du service public ? Si j'en juge par le nombre de grands groupes qui ont été délocalisés et dont le siège social se trouve à l'étranger, rien n'est moins sûr.

Il faudrait aussi orienter les travaux de votre commission vers Polytechnique.

**M. Vincent Delahaye, président.** – Je vous rassure, nous ne nous arrêtons pas à l'ENA.

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Chaque grande école mériterait une analyse particulière. Quoi qu'il en soit, cette concentration des responsabilités dans une mince élite pose problème, dès lors que le recrutement se fait sur des bases sociologiques étroites, car même si le concours est ouvert aux fonctionnaires et si la troisième voie existe, il n'en reste pas moins que pour réussir dans la première voie, mieux vaut avoir fait Sciences Po Paris. D'autant que l'idée du service public en souffre. La différence des rémunérations est considérable, allant de un à dix, voire de un à vingt entre ce que gagnent un haut fonctionnaire et le patron d'une grande entreprise. D'où l'attraction du privé et ce risque du pantouflage, pleinement confirmé.

Par conséquent je propose de supprimer l'accès aux grands corps, à la sortie de l'ENA pour concentrer le recrutement sur les administrateurs civils. Le recrutement dans les grands corps – Conseil d'État, Cour des comptes et Inspection des finances – se ferait par la voie de la formation interne continue, avec la création d'un Centre des hautes études administratives qui recruterait après sept à dix ans d'exercice, soit en fonction d'aptitudes vérifiées par une pratique professionnelle réelle. J'ai proposé cette réforme dès 1967, avec les co-auteurs du livre.

Une deuxième réforme consisterait à interdire purement et simplement le pantouflage. Quand on choisit le service public, on s'interdit de pantoufler dans les entreprises, sur lesquelles on a exercé un contrôle soit dans des postes administratifs, soit dans les cabinets ministériels. La France a besoin d'élites patriotes qui servent l'intérêt national plutôt que de penser qu'elles sont les mieux qualifiées parce qu'elles sont les mieux payées.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Monsieur le ministre, merci d'avoir conservé ce souffle qui vous est propre. Nous ne pouvions manquer d'entendre celui qui a inventé le terme « énarchie ». Les formes nouvelles de migrations qui se développent dans la haute administration ont des conséquences sur le fonctionnement de notre pays. On nous objecte que le pantouflage n'a rien de nouveau et que le mot est ancien. Cependant, ne trouvez-vous pas que les allers-retours entre le privé et le public constituent une nouveauté dans le paysage politique et administratif de notre pays ?

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Les contrôles de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique restent faibles. La commission de déontologie en charge d'examiner les demandes de pantouflage est assez laxiste. D'où ma proposition d'interdire purement et simplement le pantouflage.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Certains nous ont dit qu'il serait dommage de se priver des compétences acquises lors d'un passage dans le privé.

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Le président de la République a démissionné du corps de l'Inspection des finances. C'est exemplaire. Bien d'autres devraient en faire autant.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Les allers-retours entre le privé et le public ne sont-ils pas un enrichissement dans la formation de la haute administration ?

**M. Benoît Huré.** – Il s'agirait d'une formation complémentaire.

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Nous ne sommes pas aux États-Unis. Le modèle français sépare la fonction publique et ceux qui travaillent à l'enrichissement des entreprises. Je me prononce pour le modèle français traditionnel.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Des gens qui ont pratiqué ces allers-retours nous ont dit y avoir gagné en ouverture et en sens de la responsabilité. Qu'en pensez-vous ?

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Les fonctionnaires peuvent avoir ces qualités sans forcément avoir été PDG d'une entreprise. Le terme « ouverture » est beaucoup trop imprécis. Nul besoin de diriger un grand groupe privé pour exercer efficacement une compétence attribuée par l'État dans la haute administration.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – N'y a-t-il pas une mutation de la fonction de l'État, devenu de plus en plus régulateur et organisateur d'une concurrence libre et non faussée, ce qui a contribué à multiplier les autorités administratives soit disant indépendantes ?

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – C'est effectivement une autre conception, selon laquelle l'État n'aurait plus à intervenir directement dans la vie économique et pourrait s'en remettre aux autorités administratives. Il y a eu un excellent rapport de M. Mézard à ce sujet.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Nous en fûmes.

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Je crois qu'il faut lutter contre cette tendance qui consiste à déléguer à des autorités administratives sur lesquelles l'État n'exerce plus aucun contrôle des secteurs comme l'énergie, le gaz ou les matières premières. Autrefois, il y avait une direction générale de l'énergie au ministère de l'Industrie. Désormais, les instances administratives se multiplient. Le sujet avait donné lieu à une communication de M. Strauss-Kahn dans un séminaire gouvernemental, en septembre 1999. Je revois encore la scène.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – N'y a-t-il pas aussi une évolution du rôle des institutions qui sont les gardiens du temple ? Le Conseil d'État n'a-t-il pas révisé sa conception du service public ? Désormais, le premier devoir d'une entreprise en charge d'un service public est de bien se rappeler qu'elle travaille dans un univers concurrentiel et qu'elle doit respecter le marché. Le Conseil constitutionnel a récemment rendu plusieurs décisions en s'appuyant sur des arguments fournis par la porte étroite. La Cour des comptes ne se contente plus de vérifier la régularité des comptes, mais elle est devenue le prescripteur des politiques publiques. Comment interprétez-vous ces changements ?

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Je partage votre sentiment. Le Conseil d'État était le conseiller de l'État et prenait d'abord en compte les intérêts de l'État républicain. Il se voulait aussi, par coquetterie, protecteur des libertés individuelles, tout en tenant un équilibre sur des sujets difficiles, comme les flux migratoires. Il est devenu de plus en plus protecteur des libertés individuelles, perdant peu à peu son rôle historique de conseiller de l'État.

Quant à la Cour des comptes, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne, a introduit en 2012 une instance composée de magistrats issus de ce corps pour vérifier que le projet de budget national respectait la

trajectoire négociée avec la Commission européenne. D'où le rôle de gendarme qui échoit désormais à la Cour.

Tout cela procède d'une évolution où le suffrage universel, autrefois au cœur de la République, est relégué dans la panoplie des outils sulfureux qui favorisent le populisme. La souveraineté populaire figure pourtant au titre premier de la Constitution. Le suffrage universel, qui reste l'arbitre suprême, a laissé la place à d'autres manières de décider que l'on regroupe sous des noms divers, comme celui de « gouvernance » qui abrite le pouvoir des juges et le rôle du marché. Le marché, les juges et les médias sont devenus les régulateurs du système, comme l'avait bien montré Jean-Marie Colombani dans un ouvrage qui date d'il y a une dizaine d'années. Dans cette conception, on quitte la démocratie républicaine pour s'orienter vers une démocratie des droits individuels, défendus par différentes instances, qu'il s'agisse du défenseur des droits, du défenseur des enfants, etc. Si l'on ajoute les juridictions européennes, ou encore la place dévolue au Conseil constitutionnel avec les QPC, il est clair que la place du Parlement ne va plus de soi. Ces évolutions retentissent sur l'idée que l'on se fait de l'État et de son service.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Doit-on se contenter de prendre conscience de ces évolutions ? L'ENA n'est qu'un aspect de la question. Des réformes de bon sens pourraient moduler ces évolutions : sont-elles possibles ?

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – La plupart du temps, cette dérive n'est pas consciente. La dépossession des prérogatives du Parlement s'est faite à grands pas. Qu'il s'agisse des institutions de la V<sup>e</sup> République, des institutions européennes, du rôle du Conseil constitutionnel ou de la prolifération des AAI, tout cela réduit le champ des prérogatives parlementaires. Si l'on ajoute les obligations de non-cumul qui privent les parlementaires de leur représentativité, il est certain que le Parlement souffre.

**Mme Christine Lavarde.** – Vos propos, très intéressants, sont à rebours de ceux des autres intervenants que nous avons auditionnés. Certains nous ont présenté le pantouflage comme une respiration qui permettrait à la fonction publique de survivre. Les postes de directeur manquent pour satisfaire tous les candidats qui ont passé un concours difficile. Votre interdiction de pantouflage s'appliquerait-elle à l'ensemble de la fonction publique ou seulement aux fonctionnaires de catégorie A + ? Vaut-elle dès la sortie de l'école ? Dans les promotions les plus récentes de l'Inspection générale des finances, nombreux sont ceux qui quittent la fonction publique. Ne vaudrait-il pas mieux interdire le pantouflage dans les 20 premières années d'exercice, par une mesure qui renforcerait l'engagement décennal ?

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Il y a place pour la réflexion. Pourquoi l'État consacrerait-il beaucoup de moyens à former le gratin de l'élite pour que quelques années plus tard ces personnes soient happées par les entreprises, grâce à un niveau de rémunération supérieur à celui de la fonction publique ? Allonger l'engagement décennal pourrait être une solution. Interdire le pantouflage pour tous les fonctionnaires de catégorie A me paraît plus simple. Les gens auront toujours la possibilité de démissionner. Le service public est une vocation qu'on ne doit pas brouiller par des conflits d'intérêts ou par des perspectives de promotion qui fausseraient le jugement des hauts fonctionnaires.

**M. Benoît Huré.** – Votre témoignage est important. Avancer dans ce dossier ne va pas sans difficultés. La migration du pouvoir vers le marché, les juges et les médias restreint effectivement la démocratie républicaine. Certains nous ont dit lors des auditions que le pantouflage permettait à la haute administration de mieux connaître le monde qui l'entoure.

La formation dispensée à l'ENA pourrait prévoir cette ouverture au monde. Je suis d'accord avec vous sur la nécessité de ne pas prendre le risque de brouiller le service public par d'éventuels conflits d'intérêts.

Ceux qui considèrent le pantouflage comme un phénomène naturel ne confondent-ils pas les conceptions française et américaine de l'administration ? Aux États-Unis, lorsqu'une majorité politique part, son administration la suit ; en France, l'administration assure la continuité de l'action publique, dans une sorte d'attelage avec les élus, représentants du suffrage universel.

Que pensez-vous du fait que la baisse annoncée du nombre des parlementaires ne soit pas corrélée à due proportion à la baisse du nombre des hauts fonctionnaires ? Cela répondrait pourtant au souci d'équilibre qui habitait Michel Debré.

On nous dit que les étudiants qui sortent de nos belles écoles font valoir leurs compétences dans le privé, faute d'activités intéressantes dans les services de l'État. Peut-être en formons-nous trop ? L'État finance ces formations pour avoir des hauts fonctionnaires qui seront les garants de l'impartialité et de la continuité de l'action publique.

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – L'État doit former les gens dont il a besoin. Peut-être en forme-t-il trop si l'on considère que les concours ont en réalité pour but de former les élites en général. Il faudrait réduire l'empâtement. Nous ne manquons pas de grandes écoles en France, où l'on peut former des dirigeants d'entreprise sans forcément qu'ils passent par l'ENA, dont ce n'est pas la vocation. Faisons confiance à l'intelligence spontanée de ses anciens élèves pour s'adapter à des fonctions pour lesquelles ils n'ont pas été vraiment préparés, en faisant par exemple davantage de comptabilité.

Je ne crois pas qu'il faille établir un rapport entre le nombre de parlementaires et le nombre de hauts fonctionnaires. Le nombre des parlementaires a toujours fluctué. Quand j'ai été élu, les députés étaient bien moins que 577. Le nombre de sénateurs a augmenté ces dernières années avec les représentants des Français de l'étranger. Chaque département doit pouvoir être représenté par un parlementaire. Comment concilier cela avec l'introduction d'une dose de proportionnelle ? C'est un casse-tête.

Je ne désapprouve pas la baisse du nombre des parlementaires, dès lors que la représentation des territoires continue d'être assurée. En revanche, l'impossibilité de se représenter au-delà de trois mandats est contraire aux principes républicains. Je reste de la vieille école : le suffrage universel a des prérogatives sur lesquelles il ne faut pas empiéter.

**M. Benoît Huré.** – Et le cumul des fonctions ?

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – J'avais porté en 2001, comme ministre de l'Intérieur, un projet de loi qui réduisait la possibilité de cumul des mandats pour un parlementaire à un exécutif local. Rien n'est plus instructif que d'être maire. J'ai été maire pendant vingt ans. Je sais que c'est une fonction où l'on apprend tout. Je n'étais pas hostile à un cumul limité et je regrette que le parlementaire ne puisse plus avoir cette épaisseur, cette chair que lui donnait l'exercice d'un mandat local. Ceux qui ont pris cette décision n'ont à mon sens pas assez étudié le concept de représentativité. Nous faisons face à une crise de la représentation. Évitions de la creuser.

**Mme Sophie Taillé-Polian.** – L'ENA prépare très bien aux postes de relations publiques, où il s'agit de faire fructifier ses réseaux, précieux dans le pantouflage. Dans certaines auditions, on nous a dit qu'il y avait plus qu'auparavant une pensée unique de la haute administration. Considérez-vous qu'il y avait davantage de débat et d'échange de points de vue, auparavant ?

Mmes Lebranchu et Girardin ont souhaité l'une et l'autre supprimer le classement à la sortie de l'ENA pour reporter à plus tard la promotion dans les grands corps. Les membres de ces grands corps s'y sont opposés. Ces réformes sont-elles plus difficiles à mener qu'auparavant ? Le pouvoir politique a-t-il perdu de son autorité par rapport à ces grands corps, voire l'administration en général ?

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Incontestablement, le néo-libéralisme a pignon sur rue depuis une trentaine d'années. Des pensées jusque-là bien établies, comme la pensée keynésienne en économie, apparaissent désormais hétérodoxes ou dépassées. Les économistes marxistes se sont essouffés. La pensée contestataire s'est affaiblie, y compris l'école gaulliste, à droite. Désormais, l'idéologie de la concurrence est largement répandue. Les jeunes générations d'étudiants sont formatées, depuis trente ans, à une manière de penser qui n'est pas la mienne. Je suis moi-même le produit d'un autre système : l'école que j'ai connue ne ressemble pas beaucoup à l'école actuelle.

Une réforme hardie se heurtera forcément à la sédimentation des promotions et aux intérêts installés. Pour développer une pensée systémique, pensée d'ensemble qui permettrait de comprendre ce que peut être un État républicain dans une société démocratique, il faudrait une telle somme d'analyses convergentes et partagées dans une société engagée que je doute qu'on y arrive de sitôt.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – À première vue, le recrutement de l'ENA n'est pas moins démocratique que celui de la plupart des grandes écoles. Cependant, au cours de la scolarité, le nombre d'étudiants d'origine modeste descend dans le classement. Le mode de sélection à l'intérieur même de l'ENA est-il en cause ? Ne faudrait-il pas changer la manière dont on sélectionne les meilleurs ? Comment faire pour que l'ENA gomme les différences plutôt que de les accentuer ? Ne faudrait-il pas calquer la réforme de l'ENA sur le modèle de l'École de guerre ?

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Les concours ont toujours favorisé les jeunes gens d'origine bourgeoise, dotés d'un certain *habitus*. C'était déjà vrai à l'époque où j'ai publié *L'Énarchie*, même s'il subsistait « quelques rois nés du peuple qui donnaient un air de justice à l'inégalité » pour reprendre les mots d'Alain. J'en ai côtoyé ; ils se sont raréfiés.

Les inégalités se sont creusées, notamment entre les instituts d'études politiques qui préparent plus ou moins bien au concours de l'ENA. Peut-être faudrait-il créer une plus grande égalité des chances en rendant le concours plus juste, grâce à des préparations plus accessibles ? Je ne suis pas contre les concours ; on doit pouvoir agir pour démocratiser le recrutement.

Le resserrement des élites sur elles-mêmes, l'absence de mobilité sociale, le fait que les élites dirigeantes sont de moins en moins représentatives de la population expliquent sans doute la crise de la démocratie.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Les épreuves de sélection du concours ne favorisent-elles pas l'écroulement de la crème ?

**M. Jean-Pierre Chevènement.** – Je ne suis pas favorable aux épreuves orales, car il s'agit d'épreuves de maintien qui favorisent les candidats qui ont un certain *habitus*. On m'a répondu qu'il fallait au contraire valoriser l'oral : c'est une question d'école. La manière dont les concours sont organisés ne laisse peut-être pas leurs chances à des candidats issus de milieux modestes. La promotion de l'ascenseur social va de pair avec le refus de ce que Bourdieu appelait la « noblesse d'État ». Il faut aérer le système en favorisant la promotion sociale, tout en marquant bien la vocation de chaque corps.

**M. Vincent Delahaye, président.** – Monsieur le ministre, nous vous remercions pour votre franchise. Vous avez su partager avec nous votre expérience et votre connaissance de la haute fonction publique et de l'administration de l'État. Cela nous sera très utile dans l'avancée de nos travaux.

*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 11h40.*

**Jeudi 14 juin 2018**

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président -

*La réunion est ouverte à 11 h 35.*

### **Audition de M. Jérôme Goldenberg, chef de service adjoint à la directrice des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances**

**M. Vincent Delahaye, président.** – Mes chers collègues, nous reprenons nos auditions en entendant M. Jérôme Goldenberg, chef de service adjoint à la directrice des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances.

Monsieur, vous avez été, me semble-t-il, intégré dans le corps des administrateurs civils après avoir été nommé dans celui des conseillers des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel. Vous faites donc partie de ces profils juridiques que recherchent les ministères, et vous avez exercé des fonctions de sous-directeur, puis de chef de service au sein du ministère de l'écologie. En janvier 2016, vous avez été nommé directeur juridique de la Lyonnaise des Eaux, qui allait devenir Suez Eau. Depuis quelques semaines, vous êtes le numéro deux de la direction des affaires juridiques de Bercy. Vous comprendrez donc que vos motivations pour ce passage par le privé et le retour aujourd'hui au sein d'un ministère important nous intéressent. Il en est de même pour les discussions que vous avez pu avoir avec la Commission de déontologie de la fonction publique lors de votre départ et les conditions dans lesquelles vous avez été recruté pour votre poste actuel.

Avant de vous laisser la parole, je dois vous demander de prêter serment en vous rappelant que tout faux témoignage devant la commission d'enquête et toute subornation de témoin serait passible des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

Jurez-vous de dire la vérité, toute la vérité et rien que la vérité ? Levez la main droite et dites : « Je le jure. »

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Jérôme Goldenberg prête serment.*

Après votre propos liminaire, je passerai la parole à M. le rapporteur, puis aux membres de la commission pour vous poser des questions.

**M. Jérôme Goldenberg, chef de service adjoint à la directrice des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances.** – Je suis très honoré d'être auditionné aujourd'hui par votre commission. Il me semble que les départs des hauts fonctionnaires vers le privé sont autant de trajectoires personnelles. En les prenant dans leur globalité, il est certainement possible d'en tirer des enseignements. Pour ma part, je ne me sens pas particulièrement légitime pour avoir un avis autorisé sur ces questions.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Vous pouvez avoir un avis personnel.

**M. Jérôme Goldenberg.** – Permettez-moi de formuler quelques considérations d'ordre général.

Premièrement, j'évoquerai la question des valeurs et celle de l'ancrage de l'État dans la société. J'ai toujours été très attaché à la notion de service public : l'État n'est pas autocentré, mais il est au service de la société. J'en déduis – peut-être ai-je tort ? – qu'il n'est pas besoin – cela peut même être contreproductif – de chercher à assurer une parfaite étanchéité entre ceux qui le servent et le reste de la société. Après avoir passé près de vingt ans au sein de l'État, après une parenthèse de deux ans et demi dans le privé, je n'ai pas le sentiment que les valeurs qui animent les agents s'étiolent. À titre personnel, j'ai vécu mes mouvements successifs non pas comme un désintéret du service public, mais plutôt comme l'expression d'une légitime curiosité dans l'exercice de mon métier de juriste. Mon parcours s'inscrit dans une continuité.

Deuxièmement, j'aborderai la problématique des conflits d'intérêts. Il est évidemment indispensable de prévenir ces conflits et de les traiter correctement. Je ne sais si la situation peut être perfectible, mais j'observe que les choses ont évolué favorablement au cours des dernières décennies et *a fortiori* dans la période actuelle. En témoignent la création de la Commission de déontologie de la fonction publique, puis le renforcement de ses pouvoirs, la création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), ainsi que l'attention que porte le corps social à ces questions. De surcroît, cette question ne se borne pas à celle des allers-retours entre le public et le privé. Le renforcement des dispositifs de prévention et de traitement des conflits d'intérêts au sein même de la sphère publique démontre cette prise de conscience. La loi de 2016 a inscrit la définition des conflits d'intérêts dans le statut général de la fonction publique. De plus, cette évolution ne me paraît pas limitée à la sphère publique. Pour avoir été déontologue dans l'entreprise dans laquelle je travaillais, je puis vous assurer que les politiques d'éthique et de *compliance* occupent une place de plus en plus importante au sein des entreprises, et une étape tout à fait significative a été franchie avec la loi Sapin 2.

En revanche, il me semble nécessaire d'éviter que quelques cas médiatisés – malheureux – ne nourrissent une culture généralisée de soupçon, qui serait très préjudiciable tant à la fonction publique qu'à notre démocratie.

Troisièmement, le questionnement de votre commission touche aussi des questions plus larges concernant le déroulement de carrière des hauts fonctionnaires, la constitution des viviers, ainsi que la diversité des parcours et des expériences souhaitée pour ceux-ci. J'ai la conviction que le fait d'évoluer dans différents univers et de s'éprouver dans des contextes variés est une excellente opportunité. Je suis intimement convaincu que mon passage dans le privé, au même titre que mes précédentes expériences dans le public, me permettra d'être plus efficace dans l'exercice de mes nouvelles fonctions au sein de l'État.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Merci, monsieur Goldenberg. Vous vous demandez peut-être pourquoi vous êtes là, parce que vous n'êtes pas un grand pantouflard. En fait, vous n'avez fait qu'une incursion dans le privé. Votre parcours est atypique eu égard au parcours de ceux que j'appelle « les grands praticiens de l'exercice des portes tournantes ». À quelques nuances près, je partage vos propos sur le battage médiatique autour de certains cas, mais cela devient tout de même régulier.

Vous dites qu'il ne peut y avoir de cloison étanche entre le public et le privé. Mais n'avez-vous pas l'impression que l'on est passé d'une étanchéité qui n'a d'ailleurs jamais été totale à un État poreux. Il y a de plus en plus une espèce de porosité entre l'exercice des fonctions d'État et les intérêts privés. Il n'est qu'à voir le nombre de conseillers d'État qui se retrouvent dans des cabinets d'avocats d'affaires...

**M. Jérôme Goldenberg.** – Le phénomène n'est effectivement pas nouveau. Est-ce parce que l'on y attache aujourd'hui plus d'importance ou est-ce la réalité ? Je n'ai pas les chiffres.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Il semblerait que ce soit le cas.

**M. Jérôme Goldenberg.** – Je ne saurais le dire. Le fait que des fonctionnaires partent dans le privé renvoie plutôt à la question de savoir s'il convient d'y faire obstacle.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Et à quel degré.

**M. Jérôme Goldenberg.** – En effet. Et quels garde-fous sont mis en place ? La première question est d'ordre quasi philosophique en ce qu'elle a trait à un système de valeur. La seconde concerne les dispositifs en vigueur, lesquels ont été considérablement renforcés au cours de la période récente, qu'il s'agisse au moment du départ dans le privé ou du retour dans le public. Lors de mon départ, j'ai naturellement saisi la commission de déontologie afin de recueillir son avis, en lui communiquant tous les documents nécessaires pour que celle-ci puisse se prononcer en toute connaissance de cause. La saisine de la commission est devenue obligatoire pour tous les départs dans le privé. Concernant le retour dans le public, pour un certain nombre de postes à responsabilités, les intéressés sont soumis à une obligation de déclaration d'intérêts préalable à la nomination dans le poste, voire une déclaration de patrimoine ou des mises sous mandat des instruments financiers qui peuvent être détenus à titre personnel.

**M. Vincent Delahaye, président.** – Que vous a-t-on demandé à votre retour ?

**M. Jérôme Goldenberg.** – Préalablement à ma nomination, dans le cadre de la procédure de recrutement, qui se fait maintenant de façon collégiale par le biais d'un comité d'audition, j'ai eu l'obligation de remplir une déclaration d'intérêts, où sont listés l'ensemble des intérêts soit en raison des relations personnelles, soit en raison des fonctions précédentes.

Au demeurant, il ne s'agit plus uniquement maintenant d'intérêts entre le privé et le public. Aux termes du statut général de la fonction publique, le conflit d'intérêts englobe les conflits entre le public et le public. Comme je l'ai souligné, cette préoccupation transcende très largement la seule question des rapports entre la sphère publique et la sphère privée et des allers-retours entre le public et le privé.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – À regarder les statistiques, nous avons l'impression que la commission de déontologie est bonne mère : le nombre de refus se compte sur la moitié des doigts d'une main. C'est assez étonnant. Des refus de l'administration se transforment en acceptation ; en témoigne la célèbre affaire en cours. Des réserves sont souvent émises, mais qu'adviennent-elles ? À votre retour, on ne vous a demandé que des déclarations ; personne ne vérifie. Je sais que la confiance doit prévaloir, mais tout cela est un petit peu curieux. Nous ne sommes pas totalement convaincus – nous ne sommes pas les seuls ! – de l'efficacité de ces dispositifs. Vous pensez qu'ils sont très efficaces ?

**Mme Maryvonne Blondin.** – **Comment se présente cette déclaration ? Vous remplissez des cases sur un formulaire, que vous transmettez à l'institution concernée ?**

**M. Jérôme Goldenberg.** – Le nombre de saisines de la commission de déontologie est ce qu'il est. Il est possible – c'est l'une des explications qui en est parfois donnée – que les contraintes pesant sur tout fonctionnaire souhaitant partir dans le privé aient été très largement intégrées par celui-ci. Un phénomène d'autocensure le conduirait tout simplement à ne pas se mettre dans une situation où la fonction visée l'exposerait à un avis négatif. Pour ma part, eu égard aux fonctions qui avaient été les miennes, j'ai automatiquement exclu certains secteurs.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Quel secteur avez-vous évité ?

**M. Jérôme Goldenberg.** – L'énergie en particulier. Il me paraissait malvenu d'envisager de travailler dans ce secteur.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Ne serez-vous pas conduit à traiter ce type de questions à Bercy ?

**M. Jérôme Goldenberg.** – Votre question rejoint celle du contrôle au retour dans la fonction publique.

De façon très pragmatique, nous remplissons un formulaire élaboré par la Direction générale de la fonction publique (DGFP), me semble-t-il, qui comporte un ensemble de rubriques à remplir concernant nos dernières fonctions, nos derniers émoluments, les participations financières détenues en général, les éventuels intérêts à titre purement personnel à raison du milieu familial ou autre. Ce formulaire, qui doit être rempli avant la nomination, est adressé au chef de service concerné pour que celui-ci soit en mesure d'apprécier l'éventuel conflit d'intérêts. Si des aménagements qui permettent de le prévenir ne sont pas possibles, notamment en vous déportant sur les dossiers concernés, la conséquence logique est que vous n'occupez pas ces fonctions.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Vous avez une audition ?

**M. Jérôme Goldenberg.** – Dans le processus de recrutement, s'agissant des fonctions de directeur, secrétaire général et de chef de service dans l'administration centrale,

un comité d'audition est prévu : il réunit différents représentants du ministère, de la direction ou du service d'emploi concerné et, de mémoire, une personnalité nommée par le représentant du Premier ministre et une personnalité qualifiée.

Monsieur le rapporteur, peut-être aurais-je à connaître de nouveau des dossiers relatifs à l'énergie, mais ce sont là des dossiers que j'ai traités alors que j'étais dans l'administration. À l'inverse, il ira de soi que je m'interdirais pendant une période de viduité évidente de connaître les dossiers touchant à l'entreprise et plus largement au groupe d'où je viens et au secteur dans lequel il évolue. Pour être parfaitement complet, cela fait partie du dispositif générique de prévention des conflits d'intérêts prévu dans le statut général de la fonction publique : lorsqu'il en est informé, le chef de service doit prendre les dispositions nécessaires pour prévenir les conflits d'intérêts qui pourraient se manifester.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Pour prendre un exemple purement théorique : dans vos fonctions, vous êtes amené, dans un autre domaine que celui de l'énergie ou aux confins de celui-ci, à devoir prendre des décisions qui ne sont pas défavorables à ce secteur. Certains pourront estimer que vous avez une fine compréhension des besoins de ce secteur et vous pourriez les rejoindre. Admettons que vous repartiez, que se passera-t-il ?

La définition du conflit d'intérêts m'a toujours semblé bizarre et j'ai un peu l'impression qu'elle existe pour masquer le trafic d'influence. Qui plus est, cette notion est insaisissable. Dès lors que vous avez une sensibilité pour un secteur particulier, vous aurez peut-être tendance, dans vos prises de décisions, à infléchir vos jugements. Même si vous pensez prendre les bonnes décisions, votre conception de l'intérêt général ne sera pas forcément partagée par tout le monde.

**M. Charles Revet.** – Vous avez souligné que les deux ans passés dans une entreprise vous ont apporté un certain nombre de choses. Pouvez-vous nous donner des précisions ?

**M. Pierre Cuypers.** – Vous avez abordé la question des valeurs, en relevant que l'État était au service de la société. Cela signifie que les fonctionnaires, qui plus est les hauts fonctionnaires, sont au service de l'État et donc de la société. Pensez-vous que ces valeurs soient partagées autour de vous ? Comme on l'entend, les politiques passent, mais les hauts fonctionnaires restent, ce qui peut dériver vers un intérêt personnel plutôt que l'intérêt de la Nation.

**M. Jérôme Goldenberg.** – Avant d'intégrer la fonction publique, j'ai travaillé plusieurs années dans le secteur privé et je n'ai pas le sentiment d'avoir, pour ce motif, moins bien servi l'État. Mes valeurs ne se sont pas trouvées affaiblies par mon expérience initiale ou postérieure en entreprise. Quant à la différence qu'il conviendrait d'établir entre prise illégale d'intérêts et trafic d'influence, elle varie selon les circonstances. Je n'y ai, pour ma part, jamais été confronté, ayant été en relation avec les collectivités territoriales plus qu'avec l'État lorsque j'œuvrais dans le secteur privé. Dans un rapport du Conseil d'État était évoqué un trop-plein de déontologie faisant suite à une réglementation lacunaire : il me semble qu'un équilibre doit être recherché. Alors que la définition du conflit d'intérêts se fonde désormais sur des apparences, je crois nécessaire d'éviter qu'un simple écho médiatique ne devienne autoréalisateur. L'émoi de l'opinion publique ne doit pas créer l'apparence d'un conflit d'intérêts. Qui devrait alors être gardien des apparences ?

Monsieur Revet, mon expérience dans le secteur privé m'a fait découvrir de nouveaux modes de management et pratiquer d'autres branches du droit. J'ai également observé comment une norme pouvait être reçue par les acteurs économiques et compris combien pouvait être pénalisante la multiplication des réformes.

**M. Charles Revet.** – C'est également intéressant pour nous !

**M. Jérôme Goldenberg.** – J'ai réintégré la fonction publique depuis seulement trois semaines ; il m'est donc difficile d'évoquer l'état d'esprit de mes collègues. Néanmoins, je n'ai pas le sentiment que les valeurs des agents se sont affadies pendant mon absence...

**M. Vincent Delahaye, président.** – Dans la déclaration d'intérêts que vous devez remplir pour réintégrer la fonction publique, lesdits intérêts sont-ils mentionnés en détail ?

**M. Jérôme Goldenberg.** – Le formulaire ne prévoit pas un tel niveau de précision. En revanche, à mon retour, j'ai indiqué à ma directrice les dossiers qu'il convenait d'éviter de me confier.

**M. Vincent Delahaye, président.** – Mais vous auriez aussi bien pu ne rien dire ?

**M. Jérôme Goldenberg.** – L'éthique personnelle doit heureusement pouvoir compléter le cadre réglementaire ! L'installation de déontologues comme l'établissement de chartes ont pour objet de diffuser une culture éthique au sein de l'administration en abordant des cas pratiques.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Je crois utile d'étudier plus avant la porosité entre l'intérêt privé et l'intérêt général. Le Conseil d'État a révisé la définition du service public en précisant qu'il s'exerce dans le cadre du droit de la concurrence. Pourtant, les règles de libre concurrence peuvent se trouver fort éloignées de l'intérêt général en matière de service public ! Si la porosité précitée existe et que le service public n'a plus la même définition, n'installons-nous pas involontairement un système contraire à l'intérêt général, notamment quand les allers-retours de fonctionnaires se multiplient entre le secteur privé et l'administration ? Pourriez-vous nous préciser, par ailleurs, quelles étaient vos missions comme déontologue chez Suez ?

**M. Jérôme Goldenberg.** – J'animais le réseau des déontologues en poste dans les filiales et les implantations régionales du groupe et organisais des formations.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Quel en était le contenu ?

**M. Jérôme Goldenberg.** – Quelques semaines après mon arrivée chez Suez, j'ai réalisé un tour de France pour rencontrer les salariés les plus exposés à un risque déontologique. Les formations dispensées traitaient notamment du risque d'atteinte au devoir de probité et des règles en matière de contact avec le secteur public.

S'agissant de la première partie de votre question, il me semble que le sens de l'action publique est avant tout donné par l'autorité politique. L'évolution que vous évoquez ressort d'une tendance sociale lourde que ne contredit pas le politique. L'adhésion à cette évolution ou son rejet concerne davantage le citoyen que le fonctionnaire, qui se doit de s'acquitter loyalement de sa tâche.

**M. André Vallini.** – Vous interdisez-vous de repartir un jour dans le secteur privé ? Pensez-vous, par ailleurs, qu'il faille prévoir un délai d'un an ou de cinq ans au-delà duquel il ne serait plus possible de réintégrer la fonction publique ?

**M. Jérôme Goldenberg.** – S'agissant de ma carrière personnelle, je suis très heureux de mes nouvelles fonctions et espère y prospérer. Le fait de permettre d'exercer dans le secteur privé pendant dix ans, soit le quart d'une carrière de quarante ans, est-il trop généreux ou insuffisant ? Je n'ai pas de réponse préconçue à vous livrer. À titre personnel, je me serais trouvé frustré s'il m'avait été interdit de réintégrer la fonction publique. En substance, une étanchéité absolue entre le public et le privé ne m'apparaît pas souhaitable.

**M. Pierre Cuypers.** – Les salariés du secteur privé sont-ils nombreux à intégrer, pour un temps, la fonction publique ? Je ne le crois pas.

**M. Jérôme Goldenberg.** – Juridiquement, rien ne le leur interdit. Toutefois, la culture de l'État, voire de chaque ministère, a ses particularités, auxquelles le salarié du privé doit accepter de s'adapter.

**Mme Maryvonne Blondin.** – Vous avez précédemment évoqué vos missions chez Suez, notamment les formations que vous organisiez sur les relations entre salariés et secteur public. Nombre de grands groupes disposent d'un département de lobbying, dont nous nous plaignons parfois. Avez-vous réalisé des formations déontologiques auprès des lobbyistes de Suez ?

**M. Jérôme Goldenberg.** – Compte tenu de l'organisation du groupe Suez, je n'étais pas chargé du département des relations institutionnelles. Mon action s'est concentrée sur les salariés chargés des marchés publics. Je vous rappelle toutefois que, en matière de lobbying, des règles strictes s'imposent aux entreprises depuis la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite Sapin 2, et l'instauration d'une déclaration pour les représentants d'intérêts.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Je suis toujours surpris que l'on puisse réduire le phénomène du pantouflage et des allers-retours entre le secteur privé et l'administration à un sujet de morale personnelle ! Sommes-nous alors corrompus par inadvertance ? Avez-vous appris aux salariés de Suez à éviter les pièges de la déontologie ?

**M. Jérôme Goldenberg.** – Le rôle du déontologue que j'étais consistait à leur rappeler la réglementation et la définition des infractions susceptibles de les concerner dans le cadre de leur exercice professionnel. En réalité, le risque de corruption, interne parfois au secteur privé, est rare et, à titre personnel, je ne l'ai jamais rencontré.

**M. André Vallini.** – Les sensibilisiez-vous aux cadeaux, repas et autres voyages ?

**M. Jérôme Goldenberg.** – Absolument ! Il existait d'ailleurs un dispositif de suivi des cadeaux et des invitations encadré par des règles strictes, notamment budgétaires.

**M. Vincent Delahaye, président.** – Nous vous remercions.

*La réunion est close à 12 h 25.*

*La réunion est ouverte à 16 h 30.*

**Audition de Mme Marie-Christine Lepetit, chef du service de l'Inspection générale des finances (sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette réunion sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 17 h 40.*

**Vendredi 15 juin 2018**

- Présidence de M. Vincent Delahaye, président -

*La réunion est ouverte à 10 h 35.*

**Audition de M. Bernard Spitz, président de la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA)**

**M. Vincent Delahaye, président.** – Nous accueillons ce matin M. Bernard Spitz, président de la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA). Acteur éminent du secteur privé et du Medef, vous avez commencé votre carrière dans la haute fonction publique, plus particulièrement au Conseil d'État. Vous nous direz quelle est votre situation au regard de l'administration aujourd'hui. Vous n'avez en tout cas pas perdu votre intérêt pour l'État et pour le rôle des hauts fonctionnaires. En 2000, vous avez publié avec Roger Fauroux un livre intitulé *Notre État : le livre vérité de la fonction publique*, et vous êtes membre des Gracques. Nous sommes donc intéressés par votre vision des mutations de la haute fonction publique et leur impact sur le fonctionnement des institutions. Nous vous écouterons également sur vos aller-retour entre le secteur public et le secteur privé et sur le pantouflage, qui n'est pas nouveau, mais semble avoir pris de l'ampleur au fil du temps.

Je vous rappelle que tout faux témoignage devant la commission d'enquête et toute subornation de témoin seraient passibles des peines prévues aux articles 434-13, 434-14 et 434-15 du code pénal.

*Conformément à la procédure applicable aux commissions d'enquête, M. Bernard Spitz prête serment.*

**M. Bernard Spitz, président de la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA).** – Pour ce qui est de ma situation personnelle, j'ai été obligé de démissionner de la fonction publique. Je ne l'aurais pas fait si je n'y avais pas été contraint. Mon choix personnel de carrière aurait pu être de revenir dans la fonction publique pour lui faire profiter de mon expérience.

Attention aux mots, en particulier « pantouflage » ; ils ne sont jamais neutres et celui-là a une connotation péjorative.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Le terme vient de l'École polytechnique. Soit on restait dans l'armée, soit on pantouflait.

**M. Bernard Spitz.** – On passait des bottes aux pantoufles... Ce serait alors une désertion. Juridiquement, c'est totalement inexact. Dans la fonction publique, une série de règles prévoient une compensation pour l'État si l'on quitte la fonction publique après avoir

reçu un enseignement tel que celui de l'École nationale d'administration (ENA) ou de Polytechnique.

Y a-t-il une accélération du nombre des départs ? Je n'en sais rien. En revanche, la conception du rôle des fonctionnaires et la capacité de l'État à leur offrir des débouchés et des carrières pour les associer plus durablement ont évolué.

Soulignons que le nombre de hauts fonctionnaires formés baisse. J'appartiens à la promotion la plus grande de l'histoire de l'ENA, qui compte plus de 150 membres. Plus tard, certaines promotions n'en ont compté qu'une soixantaine. Ces effectifs sont théoriquement liés aux besoins de la haute fonction publique. On s'est probablement rendu compte qu'on ne parvenait pas à procurer une carrière à chacun.

Beaucoup de fonctionnaires auraient souhaité le rester, mais ont été contraints au départ. L'une des raisons a été le *spoil system* : après des postes en cabinet ministériel, des fonctionnaires n'étaient plus les bienvenus dans la fonction publique, y compris dans l'administration centrale. Certains ont dû la quitter, car on leur refusait un poste de leur qualité – ils ont parfois eu la chance de faire fortune ensuite. Une autre raison est que la société française a évolué ; l'État est moins présent dans l'économie. Autrefois, il offrait de nombreux débouchés dans les entreprises publiques, mais la privatisation les a restreints. Si quelqu'un n'a pas d'opportunités dans la fonction publique, il doit aller en chercher ailleurs.

Personnellement, j'ai toujours pensé que le passage par le secteur privé était un enrichissement de l'expérience. C'est ce qui fait la qualité d'un parcours. Rien n'est pire qu'une personne du privé qui ne connaît rien à l'administration et profère des « y a qu'à, faut qu'on » irréalistes, et symétriquement, rien n'est pire qu'un haut fonctionnaire qui raisonne en décalage par rapport au monde réel. Il est important d'avoir une juste appréciation, sans renoncer en rien à l'intérêt général, mais en toute connaissance du monde extérieur. Cela profite *in fine* au citoyen. J'ai toujours été favorable aux aller-retour à condition qu'ils s'effectuent dans un cadre adapté : il ne faut ni conflit d'intérêts ni suspicion générale qui aboutirait à ce que l'on s'interdise des compétences. Si l'on généralise sans mesure l'impossibilité pour quelqu'un de compétent dans un domaine d'y exercer une activité parce que l'on estime qu'il y a un risque de conflit d'intérêts, on interdit au public de bénéficier de cette compétence.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Merci. Monsieur Spitz, vous avez insisté sur l'idée selon laquelle l'expérience du secteur privé est enrichissante pour le secteur public et regretté de ne pas avoir pu poursuivre vos allers-retours. Quelles compétences avez-vous apportées au public, ou auriez-vous pu apporter ?

**M. Bernard Spitz.** – J'ai travaillé chez Canal Plus au milieu des années quatre-vingt-dix, à l'époque de l'apparition du numérique. C'était encore méconnu et l'Union européenne a décidé de mettre en place une norme intermédiaire, le D2-Mac, qu'elle a mis cinq à six ans à définir. En attendant, on était passé au numérique total – c'est cela le décalage avec le monde réel. À mon retour au Conseil d'État, on m'a confié le premier rapport sur la télévision numérique terrestre. Le fait d'avoir travaillé dans le privé, où l'on mettait en place les services effectifs et non une norme intermédiaire, m'a permis d'écrire un rapport pertinent. Il n'aurait pas été évident d'acquérir cette expertise en restant dans la fonction publique.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Tous les pays européens ont décidé de cette norme intermédiaire, pourtant tous n'ont pas une fonction publique à la française.

Certains systèmes sont beaucoup plus poreux. L'erreur n'était donc pas due à une spécificité de la France.

**M. Bernard Spitz.** – J'évoquais la norme D2-Mac pour donner le contexte. Mon propos, c'est que mon rapport, rédigé avec un ingénieur, a été pertinent grâce aux éléments d'appréciation que j'avais tirés du privé.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Pourquoi a-t-on confié ce rapport à un conseiller d'État ? On aurait pu demander à un polytechnicien ou autre, qui n'aurait pas eu une vision monolithique.

**M. Bernard Spitz.** – Peu de gens avaient la juste vision. Dans le même état d'esprit, à la même époque, il n'y avait personne dans l'administration du ministère des finances pour gérer la transition numérique. Or il fallait créer des normes de droit, par exemple, pour assurer la reconnaissance de la signature électronique ou assurer la gestion des noms de domaine. Le ministre a demandé la création d'une équipe *ad hoc*, que j'ai dirigée.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Nous sommes tous d'accord qu'il vaut mieux connaître la réalité pour prendre des décisions. Mais que, pour acquérir cette connaissance, les fonctionnaires doivent passer la moitié de leur carrière dans le privé...

**M. Vincent Delahaye, président.** – Il n'est pas possible, pour un fonctionnaire, de passer la moitié de sa carrière dans le privé.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – C'est ce qui est déploré par certains. Il y a des élus, des concertations... Le passage dans le privé n'est pas la seule solution pour acquérir des connaissances.

Monsieur Spitz, pouvez-vous nous donner d'autres exemples tirés de votre longue carrière ? On nous avance souvent, comme motivation du passage au privé, l'acquisition de compétences, mais nous avons du mal à recueillir des exemples précis.

**M. Bernard Spitz.** – Chaque cas est particulier. Quand des innovations importantes apparaissent dans la société, notamment par accélération de la technologie, toute la difficulté pour la sphère publique est de prendre des décisions adaptées. Il n'est pas bon de ne pas avoir de règles, mais il est encore pire d'en avoir de mauvaises. Il faut faire en sorte de partager l'information de façon suffisamment fluide, sincère et rapide pour éviter tout décalage.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Sur le principe, nous sommes tous d'accord.

Quelles compétences supplémentaires avez-vous acquises chez Vivendi dont l'État aurait pu bénéficier ?

**M. Bernard Spitz.** – L'État est concerné au premier chef par la révolution numérique et ses conséquences dans tous les domaines.

Autre exemple : l'État est actionnaire. L'expérience concrète du fonctionnement des marchés, du comportement des agents économiques, n'est pas inutile si vous êtes amené à gérer le portefeuille de l'État.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Mais n’y a-t-il pas une différence d’objectifs entre l’État et une entreprise dont le but est de dégager des bénéfices ?

**M. Bernard Spitz.** – Bien sûr ! Néanmoins, l’Agence des participations de l’État a pour but de faire fructifier au mieux les participations de l’État.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Quand EADS a pâti du retard de l’A380, l’action d’EADS a baissé. L’Agence des participations de l’État a conseillé à M. Thierry Breton, qui était ministre de l’économie, de vendre les actions de l’État. Il ne l’a pas suivie, afin de ne pas affaiblir EADS, et il a bien fait.

**M. Bernard Spitz.** – Le ministre lui-même avait une expérience du secteur privé dont il avait pu tirer des compétences.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Un État peut aussi investir temporairement à perte s’il a un objectif supérieur.

**M. Bernard Spitz.** – Je ne dis pas qu’un fonctionnaire doit se comporter comme un *trader*. Je dis simplement qu’il faut savoir comment un environnement donné fonctionne pour être capable de prendre les décisions adaptées à la volonté de l’État.

**M. Vincent Delahaye, président.** – Prônez-vous des évolutions, des garde-fous, ou jugez-vous que le système actuel de passage entre public et privé est bon ?

**M. Bernard Spitz.** – Le système actuel est perfectible. J’ai travaillé sur ces questions dans deux ouvrages, *Notre État : le livre vérité de la fonction publique* et *La Morale à zéro. Pour une reconquête civique*. Mais ce dernier a vingt-cinq ans et le droit a évolué.

Certaines règles sont trop rigides. On se prive de compétences en raison de précautions trop générales. D’un côté, il existe une forme de laxisme excessif et, de l’autre, il y a un excès de protection. L’équilibre est toujours difficile à trouver.

**M. Vincent Delahaye, président.** – Vous n’avez pas de propositions précises sur la commission de déontologie, le délai de disponibilité ?

**M. Bernard Spitz.** – Le délai de cinq ans me semble excessif. C’est une éternité eu égard à l’évolution rapide des technologies. En cinq ans, on se retrouve vite disqualifié et déconnecté. Je conçois ce principe de précaution, mais deux ans suffiraient.

- Présidence de Mme Christine Lavarde, vice-présidente -

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Vous avez écrit qu’il y avait une perte de sens des grands corps. Votre position a-t-elle évolué ?

**M. Bernard Spitz.** – J’assume ce que j’ai écrit. Je ne sais pas si la réflexion centrale porte sur les grands corps, mais il est certain que leur rôle a considérablement évolué. J’aurais tendance à penser que le classement de l’ENA était une mauvaise chose. Mais il n’y a pas de système totalement satisfaisant. Ce système a permis une véritable démocratisation en évitant que des filières soient réservées à certains, mais il présente l’inconvénient de ne pas permettre à des personnes ayant une vocation particulière d’exercer faute d’avoir échoué à un oral, par exemple. Comment parvenir à concilier les équilibres ? C’est la suite de la carrière qui doit le permettre. La notation est la moins mauvaise des solutions, mais il faut, ensuite,

permettre une certaine fluidité des parcours. Votre carrière ne peut être réglée sur les notes que vous avez eues il y a vingt-cinq ans ! Il faut tenir compte des compétences, des mérites et de l'expérience dans la carrière administrative. L'État n'a jamais été un employeur modèle dans sa gestion des hommes et des compétences, et cela conduit au départ d'un certain nombre de fonctionnaires.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – L'une des raisons de l'absence de fluidité tient aussi à l'existence des grands corps. Il n'est qu'à regarder la carte des postes occupés au Secrétariat général du Gouvernement (SGG) ou du Conseil constitutionnel par exemple.

**M. Bernard Spitz.** – Cela montre que les choses ne fonctionnent pas si mal. C'est plutôt bien que ce soit des juristes qui occupent ces postes.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Le SGG prend aussi des décisions politiques.

**M. Bernard Spitz.** – Le secrétaire général du Gouvernement est non pas un élu, mais un fonctionnaire, qui applique le droit, le définit et conseille le Gouvernement sur le droit.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Le droit évolue.

**M. Bernard Spitz.** – Le droit, c'est le droit. La sécurité juridique des décisions est un élément absolument fondamental, avec le garde-fou qu'est le Conseil constitutionnel. Il y a des improvisations juridiques qui nécessitent une parade *in extremis* du Conseil constitutionnel. C'est nécessaire si l'on veut que l'État de droit soit respecté. Le fondement d'une démocratie, c'est le droit. C'est le socle fondateur, qui est *in fine* protecteur des libertés et du bon fonctionnement démocratique. Je suis très attaché à la qualité juridique de ces instances.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Comme tout le monde. Mais il y a des évolutions tout à fait sensibles du droit, des jurisprudences évolutives ; ce n'est pas le lieu pour en parler.

**M. Pierre Cuypers.** – L'État n'est pas un employeur modèle, avez-vous dit. Je le comprends, mais qui est l'État ? L'État est construit par les hauts fonctionnaires. Le monde politique passe, les hauts fonctionnaires restent, qu'ils soient bons, moins bons ou mauvais. Par ailleurs, avez-vous été confronté au cours de votre carrière professionnelle aux conflits d'intérêts ou avez-vous décelé des conflits d'intérêts autour de vous ?

**M. Bernard Spitz.** – J'ai parlé de l'État par facilité de langage. Dans un cabinet ministériel, le ministre est l'employeur ; dans une administration centrale, c'est le directeur. *Quid* de la récompense, du mérite, de la progression de la carrière, de la capacité à donner des responsabilités importantes en dépassant les contraintes hiérarchiques ?

**M. Pierre Cuypers.** – Si l'État n'est pas un modèle, c'est qu'il est mal construit par les hauts fonctionnaires. Nos écoles sont-elles les meilleures pour avoir un État idéal ?

**M. Bernard Spitz.** – C'est un bien grand mot. L'État n'est pas une entreprise. Mais on peut néanmoins retirer des choses intéressantes du fonctionnement, de la gestion et de l'évolution des entreprises même si la finalité n'est pas la même. L'État pourrait s'inspirer

de certaines techniques, de certaines méthodes de gestion des hommes en vue d'une meilleure efficacité.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Le mouvement est en cours avec la révision générale des politiques publiques (RGPP).

**M. Bernard Spitz.** – Vous parlez là d'économies sur le plan budgétaire.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Elle est censée conduire à une meilleure gestion.

**M. Bernard Spitz.** – Au-delà de la finalité financière, il n'en demeure pas moins que certains modèles en termes d'organisation, de promotion et de formation sont meilleurs que d'autres. L'administration et le privé vivent dans un monde où la compétence acquise en début de carrière ne peut plus servir toute la carrière. C'est un axe de réflexion important pour les entreprises du secteur privé. Or je ne suis pas sûr que le public fasse preuve de la même réactivité. Voyez l'impact de la révolution numérique : des entreprises confient à des jeunes de vingt-cinq ans qui maîtrisent parfaitement les nouvelles technologies des responsabilités qui ne leur auraient jamais été confiées par le passé. C'est une évolution extrêmement perturbante dans le privé pour les personnes plus âgées qui ont une ancienneté de vingt ans dans l'entreprise. Expliquez-moi comment on fait dans le public ! Voilà l'une des problématiques qui se pose aujourd'hui.

Concernant les conflits d'intérêts, lorsque l'on peut potentiellement se trouver en situation de conflit d'intérêts, on se déporte. Il y a là une grande sagesse. En réalité, il y a deux sortes de conflits d'intérêts : le conflit d'intérêts structurel et le conflit d'intérêts conjoncturel. Si vous avez des responsabilités publiques dans un domaine spécifique qui influent sur tel ou tel acteur, vous pouvez vous retrouver en situation de conflit d'intérêts structurel si vous travaillez ensuite dans cette entreprise. Si vous avez pris des décisions dans un secteur, vous vous déportez si l'on vous confie un dossier dans ce même secteur. Or la complexité de la vie publique fait que vous pouvez à tout moment, et sans l'avoir prévu, être confronté à une situation de conflit d'intérêts. Cette situation se produit aussi dans le privé. C'est un sujet très sensible : il faut être très rigoureux pour éviter les conflits d'intérêts structurels et assez souple pour gérer les conflits d'intérêts conjoncturels, qui se multiplieront. Évitions de confondre les deux dans l'intérêt général.

**M. Pierre Cuypers.** – Il y a le conflit d'intérêt financier !

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – C'est le trafic d'influence !

**M. Bernard Spitz.** – Évidemment, mais on entre là dans le cadre des fraudes ou des vols. Je parlais de la zone grise.

**Mme Christine Lavarde, présidente.** – Pourquoi avoir choisi de faire carrière dans le privé, alors que vous étiez prédestiné à exercer de hautes fonctions dans l'appareil de l'État ? Par ailleurs, vous avez créé un cabinet de conseil. Est-ce pour répondre à un manque que vous avez constaté ?

Vous avez indiqué que le pantouflage venait du fait que l'État était de moins en moins présent dans l'économie. Or les personnes que nous avons auditionnées jusqu'à présent ont parlé de l'imprégnation de plus en plus forte de l'État dans la régulation de l'économie.

D'où la nécessité d'avoir des personnes qui viennent du cœur de l'État pour pouvoir expliquer le fonctionnement au privé. Qu'en pensez-vous ?

**M. Bernard Spitz.** – En fait, les choses ne sont pas contradictoires. Vous expliquez les choses sous deux angles différents.

**Mme Christine Lavarde, présidente.** – D'un côté, il y aurait moins d'État dans l'économie.

**M. Bernard Spitz.** – Tout dépend de ce que l'on entend par « l'État ». Voyez les participations de l'État dans les entreprises il y a vingt-cinq ans et ce qu'elles sont aujourd'hui. Qui dirigeait les banques ? Des secteurs entiers de l'économie étaient des débouchés naturels pour les hauts fonctionnaires. Un grand nombre de postes dans ces entreprises publiques constituaient des débouchés en fin de carrière. Parlait-on alors de pantouflage ? Non, ils étaient détachés, mais, de fait, ils quittaient la fonction publique.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Le contexte était complètement différent. La France avait alors la maîtrise de sa politique monétaire.

**M. Bernard Spitz.** – Je ne porte pas de jugement de valeur. Je raisonne au niveau de l'individu. Pourquoi faisait-il, à un moment donné, tel ou tel choix ? Une fois qu'il avait fait ce qu'il avait à faire dans l'administration, il choisissait le côté opérationnel de l'entreprise, mais en restant dans le giron public.

Vous dites qu'il y a aujourd'hui un appel d'air des entreprises privées en direction des hauts fonctionnaires en raison du poids administratif ; c'est parfaitement exact. La complexité de la réglementation nationale, européenne, parfois internationale est telle que les entreprises ont besoin de techniciens capables de la gérer. De plus, le marché du travail évolue : les entreprises perçoivent aujourd'hui différemment les hauts fonctionnaires. Ceux-ci doivent faire leurs preuves d'une façon beaucoup plus compétitive et concurrentielle que par le passé. Les hauts fonctionnaires ne peuvent acquérir leur légitimité au sein d'une entreprise que s'ils y entrent jeunes.

Il est parfaitement exact que la complexité juridico-réglementaire crée cette situation et le créera de plus en plus. Aux fonctions traditionnelles que sont le marketing, la bonne gestion financière, la recherche et le développement s'ajoute celle de la gestion de la réglementation.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Et de son évolution. J'observe que la FFA est inscrite au registre de la transparence des représentants d'intérêts auprès de la Commission européenne. Quelle est la fonction de votre délégation ?

**M. Bernard Spitz.** – Peu de gens le savent, la FFA a une caractéristique unique : c'est la seule fédération ayant une délégation de service public.

C'est la FFA qui a mis au point, avec l'ensemble des assureurs, la convention dite AERAS, plus connue sous le nom de « droit à l'oubli », qui n'existe nulle part ailleurs : des personnes ayant souffert d'une maladie grave, sous un certain nombre de conditions fixées par la convention, n'ont pas à le déclarer en cas de demande de prêt et d'assurance, avec des conditions tarifaires particulières. En langage technique, cela s'appelle une entente.

**M. Pierre Cuypers.** – Vous parlez de conditions tarifaires particulières. Cela veut donc dire que vous êtes au courant de la situation du demandeur ?

**M. Bernard Spitz.** – Non.

Cela signifie que j'ai organisé le marché pour l'intérêt général. Pour prendre un autre exemple, c'est la FFA qui produit à l'administration tous les chiffres du secteur.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – La garantie catastrophes naturelles.

**M. Bernard Spitz.** – Absolument. Je vous en informe, nous allons solliciter le législateur parce que ce régime, qui fait référence en Europe, ...

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – La France est l'un des seuls pays à proposer cette garantie.

**M. Bernard Spitz.** – Oui à ce point de développement.

Nous allons solliciter le Parlement, disais-je, parce que cette garantie est encore perfectible. Nous avons récemment constaté à Saint-Martin, dans le Var ou dans la région parisienne une inégalité de traitement entre les assurés : telle personne a été relogée par son assureur, alors que son voisin ne l'est pas. J'ai eu l'occasion de le vérifier en accompagnant le Président de la République en région parisienne. Cette possibilité ne figurant pas dans la loi relative aux catastrophes naturelles, certaines compagnies la proposent à leurs assurés et pas d'autres. Je vais donc demander à ce que le dispositif de relogement figure dans cette garantie pour que tous les assurés en bénéficient automatiquement. Là encore, on pourrait dire que c'est une forme d'entente.

Notre délégation à Bruxelles défend effectivement les intérêts de l'assurance. La réglementation de l'assurance vient de Bruxelles.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Bruxelles n'aime pas les ententes !

**M. Bernard Spitz.** – Je serais très favorable à la création d'un dispositif européen de reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle. Mais ce n'est pas pour demain ! Sur le plan européen, les réglementations qui se mettent en place ont une importance essentielle pour les entreprises de notre pays et les assurés.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Que faites-vous concrètement ?

**M. Bernard Spitz.** – Depuis plusieurs années, je me bats pour faire évoluer la réglementation Solvabilité II, une réglementation prudentielle qui vise à protéger le consommateur. Toutefois, les mesures prévues ont des effets contraires à l'objectif recherché dans certains secteurs. Par exemple, la réglementation pénalise l'investissement dans les infrastructures. Pourtant, le niveau des taux d'intérêt permettrait de financer la construction d'infrastructures, ce qui serait de nature à créer de l'emploi ; c'est d'ailleurs ce que prévoit le plan Juncker.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Le plan Juncker n'est pas mis en œuvre !

**M. Bernard Spitz.** – Parce qu’il a prévu dans le même temps une réglementation qui pénalise les investissements dans l’infrastructure. Nous expliquons la situation, nous faisons de la pédagogie, nous suscitons le débat, nous répondons aux auditions, en vue de faire évoluer les choses au niveau de la Commission européenne et du Parlement européen.

Je prendrai un second exemple, la libre prestation de services, un régime qui couvre la garantie décennale dans le bâtiment. Nous alertons la Commission sur les abus en la matière et sur le danger que cela représente.

Par ailleurs, il s’agit pour nous de comprendre toute la réglementation européenne pour l’expliquer chez nous. Avoir des personnes sur place permet d’informer correctement les instances européennes et nous permet aussi de comprendre ce qui s’y passe.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Ne croyez-vous pas que l’État pourrait faire ce travail ?

**M. Bernard Spitz.** – Au-delà de notre représentation permanente à Bruxelles, le Secrétariat général des affaires européennes est chargé de cette coordination.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Vu le travail, je ne sais pas s’ils peuvent faire face à tout.

**M. Bernard Spitz.** – Il y a aussi des sujets très techniques, comme l’assurance.

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – L’assurance, ce n’est pas anodin ; ce n’est pas vous qui me direz le contraire.

**M. Bernard Spitz.** – Tout à fait !

Concernant la réglementation Solvabilité II, nous travaillons en étroite collaboration avec le Trésor.

**Mme Christine Lavarde, présidente.** – Estimez-vous que le corps des actuaires, qui sort de l’École polytechnique, ne soit pas assez nombreux pour faire l’interface et défendre les intérêts publics ? Est-il utile de maintenir ce corps ? Si oui, faut-il l’ étoffer, sachant qu’il compte quatre actuaires par an ?

**M. Bernard Spitz.** – Ils ne sont effectivement pas nombreux et exercent des fonctions au sein des autorités de régulation, telles que l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution. Je ne connais pas le fonctionnement de l’intérieur. Vous le savez, il n’y a plus de direction de l’assurance au sein du ministère des finances, ce qui a désespéré le secteur. L’actuariat est une compétence demandée dans le privé et nécessaire dans le public. Cette formation sera de plus en plus importante, car la dimension assurantielle couvre l’ensemble du champ des activités.

**M. Pierre Cuypers.** – Le modèle français de la haute fonction publique s’inscrit-il dans un modèle européen ?

**M. Bernard Spitz.** – Quand on se regarde, on se désole ; quand on se compare, on se console !

La France a fait le choix d'avoir un système de formation global, alors que plusieurs pays ont fait des sélections par catégorie d'activité.

**M. Pierre Cuypers.** – Il y a des spécialistes.

**M. Bernard Spitz.** – Les personnes sont *a priori* motivées dans les filières, mais ce système présente l'inconvénient de créer une forme de caste. La haute fonction publique française fait souvent figure de modèle. La véritable question, c'est la proportionnalité. Je ne suis pas certain que le ratio de quelque 180 000 fonctionnaires au ministère des finances soit très raisonnable... Contre 300 en Suède, ministre compris, même si je reconnais que le pays compte six fois moins d'habitants !

**M. Pierre-Yves Collombat, rapporteur.** – Ils paient peut-être plus facilement leurs impôts !

**M. Bernard Spitz.** – Ce n'est pas faux, mais ils sont aussi plus nombreux à les payer. L'explication tient au fait que ce sont non pas des fonctionnaires qui perçoivent l'impôt, mais des contractuels. Mais la retenue à la source va certainement nous permettre de réaliser des économies considérables...

J'ai une suggestion sur la mobilité géographique. Nous avons des administrations centrales hypertrophiées, à Paris, et des administrations locales sous-dimensionnées. Par exemple, le ministère de la justice manque cruellement de personnel, notamment de catégorie B. En parallèle, les membres de la haute fonction publique et des catégories intermédiaires, à Paris, ne sont pas satisfaits, car ils ont le sentiment de ne pas être assez utiles lorsqu'ils obéissent à un fonctionnement bureaucratique. Or les compétences de gestion pléthoriques à Paris pourraient être extraordinairement utiles à l'échelon local. Cela rendrait service aux citoyens et redonnerait aux fonctionnaires un sentiment d'utilité.

Pourquoi n'est-ce pas le cas ? Parce qu'il y a des obstacles statutaires et pratiques. Certains fonctionnaires ne veulent pas de mobilité parce qu'ils ne veulent pas renoncer à leurs avantages ou à leur meilleure paye. En outre, des questions d'avancement se posent. Arrêtons ces blocages inutiles. Proposons, sur la base du volontariat, une mobilité. Donnons à tous le même traitement, ce qui offrira un gain de pouvoir d'achat à ceux qui déménagent en province où la vie est moins chère, et assurons les questions matérielles, qu'il s'agisse de payer le déménagement ou d'inscrire les enfants à l'école. Si les fonctionnaires n'étaient perdants ni en avancement de carrière, ni en pouvoir d'achat, ni en gestion pratique, il y aurait un engouement et un rééquilibrage territorial et administratif ainsi qu'un gain d'efficacité.

Une réflexion doit également être menée sur l'impact du numérique sur le fonctionnement de l'administration, en matière de besoins de compétences, mais aussi de gestion. Cette réflexion est menée dans toutes les entreprises. L'État, en tant qu'employeur, devrait aussi s'en préoccuper.

**Mme Christine Lavarde, présidente.** – Merci.

*La réunion est close à 11 h 45.*

## **MISSION D'INFORMATION SUR LA RÉINSERTION DES MINEURS ENFERMÉS**

**Mercredi 6 juin 2018**

- Présidence de Mme Laurence Rossignol, vice-présidente -

*La réunion est ouverte à 16 heures.*

### **Audition de M. Jean-Michel Rapinat, directeur des politiques sociales de l'Association des départements de France**

**Mme Laurence Rossignol, présidente.** – Mes chers collègues, nous recevons aujourd'hui M. Jean-Michel Rapinat, directeur des politiques sociales à l'Assemblée des départements de France (ADF), accompagné de Mme Marylène Jouvien, en charge des relations parlementaires à l'ADF.

Je vous remercie d'avoir accepté notre invitation et d'avoir bien voulu répondre à nos questions. Notre mission d'information, vous le savez, s'intéresse à la réinsertion des mineurs enfermés. Ce public ne relève pas à proprement parler des départements. Néanmoins, nous avons la conviction qu'il existe des liens forts entre le public de l'enfance délinquante et celui de l'enfance en danger que les conseils départementaux ont en charge. Nous aimerions mieux comprendre comment les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) coopèrent avec les directions territoriales de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) pour prévenir le basculement dans la délinquance ou pour réinsérer les mineurs – ou les jeunes majeurs – qui ont eu affaire à la justice.

Je vais vous céder la parole pour une intervention liminaire qui va vous permettre de commencer à répondre aux questions que vous adressées notre rapporteur, Michel Amiel, puis nous aurons un temps de questions-réponses qui nous permettra d'approfondir certains points.

**M. Jean-Michel Rapinat.**- La réinsertion des mineurs enfermés ne constitue pas une mission spécifique des conseils départementaux. Toutefois, ces derniers y attachent un grand intérêt, afin de renforcer la coopération et la collaboration entre la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et l'aide sociale à l'enfance (ASE) des départements.

J'ai rencontré hier Sylvie Vella, chargée de la mission « Mineurs non accompagnés » au sein de la PJJ. Nous évoquions l'excellence de nos rapports tant au plan national que local.

Vous m'interrogez pour savoir si le public suivi par les conseils départementaux au titre de l'aide sociale à l'enfance recoupe en grande partie celui suivi par la protection judiciaire de la jeunesse. Il y a des enjeux communs. Ces derniers sont renforcés dans le cadre du suivi de l'accompagnement des jeunes arrivant de l'étranger, et que nous suivons dans les départements au titre de leur demande de protection. Une nouvelle négociation, qui succède à celle que nous avons eue avec le précédent Gouvernement, vient d'avoir lieu sur la prise en charge de ces jeunes. Lors du dernier bureau de l'ADF, nous avons répondu favorablement à cet accord.

La coopération entre les services de la PJJ et de l'ASE est ancienne et de bonne qualité, si j'en juge par les remontées qui nous parviennent. Elle est réaffirmée au gré de l'introduction ou de la reconduction du schéma départemental de la protection de l'enfance et de la famille. Un dialogue naturel existe entre nous, et a été renforcé par les lois du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance et du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

La coordination se fait également par le biais des cellules de recueil des informations préoccupantes. Certes, ces dernières n'emportent pas l'adhésion de tous, mais elles ont conduit à renforcer la coopération. Il y a un échange régulier d'informations, une coordination dans la prise en charge de l'enfant, qui est présente mais pourrait encore être améliorée dans l'intérêt de ce dernier.

La question de la réinsertion des mineurs enfermés nous préoccupe. Dans quelques semaines, l'ADF fera des propositions sur le retour à l'emploi des publics en situation de vulnérabilité, à l'occasion de la publication d'un rapport. Cela concerne notamment les jeunes en situation difficile. Nous incluons les jeunes sortant de centres éducatifs fermés. Ce rapport est l'occasion d'exprimer la position de l'ADF sur la conduite de cette politique, les orientations de long terme à lui donner, qu'il s'agisse de ces jeunes, de personnes en situation de handicap, de seniors, ou de manière générale de toute personne en situation difficile. Cette démarche s'inscrit dans les actions de prospective que nous menons. L'ADF essaye depuis deux ans d'être force de propositions sur l'insertion ou la réinsertion des publics en grande vulnérabilité, et, de manière plus générale, d'être force de propositions sur les missions des départements. Nous souhaitons ainsi accompagner les démarches innovantes et de proximité des départements. Je tiens à préciser que l'ADF n'a pas vocation à s'ingérer dans les mandats de chaque exécutif départemental. Mais elle veut être force d'impulsion.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Peut-être s'agit-il d'une formule à l'emporte-pièce, mais je considère que si un enfant en danger peut être dangereux, un enfant dangereux est forcément un enfant en danger. Vous avez fait part des bonnes relations, naturelles, entre l'ASE et la PJJ. Pour avoir été en charge de l'ASE pendant dix-sept ans dans de précédentes fonctions dans le département des Bouches-du-Rhône, je peux en témoigner.

Il y a une déclinaison différente de la protection de l'enfance d'un département à un autre. Certes, l'ADF n'a pas vocation à s'immiscer dans les affaires courantes de ces derniers. Toutefois, ne pensez-vous pas qu'il serait bon qu'il y ait une forme d'harmonisation sur l'ensemble du territoire, concernant les comportements, les relations ou encore les échanges d'informations entre la PJJ et l'ASE ?

En ce qui concerne les mineurs non accompagnés, j'étais à Marseille lorsque l'ADF a reçu le Premier ministre. Vous avez dit qu'un accord avait été trouvé. Pouvez-vous nous en dire plus ? J'ai l'impression que ces enfants sont une sorte de dossier brûlant que les uns et les autres essaient de se repasser. Or, la France a signé la convention internationale des droits de l'enfant et il faut bien essayer de trouver des solutions aussi bonnes que possible.

Troisièmement, et peut-être que le titre de notre mission d'information évoluera, lorsque l'on parle de réinsertion, on mentionne systématiquement l'insertion par le travail. Or, l'insertion par la citoyenneté me paraît tout aussi importante.

En outre, j'avais réussi à obtenir dans mon département que la même délégation soit en charge de l'ASE et de la PMI. Qu'en est-il de la santé de ces jeunes, notamment la santé mentale - thème qui nous occupera lors d'un déplacement le 18 juin ? On sait que la pédopsychiatrie est sinistrée. Les troubles du comportement sont très présents chez ces enfants. Quelle piste peut-on proposer pour faire en sorte qu'il y ait un minimum de prise en charge sur ces sujets ?

Pouvez-vous nous en dire plus sur l'articulation entre l'ASE et le milieu ouvert ? En effet, les mineurs n'ont pas vocation à rester longtemps enfermés au sens carcéral du mot : ils restent emprisonnés en moyenne trois à quatre mois. Enfin, comment voyez-vous l'application et l'évolution de l'ordonnance de 1945 ?

**M. Jean-Michel Rapinat.** – Pour nous, l'harmonisation des pratiques, ou plus exactement la valorisation des pratiques innovantes, qui peuvent être différentes d'un territoire à un autre, a vocation à être partagée. Un travail est actuellement mené à l'ADF, sous l'égide du président de la commission des solidarités et des affaires sociales, M. Frédéric Bierry, président du conseil départemental du Bas-Rhin, en partenariat avec l'observatoire nationale de l'action sociale décentralisée. L'ADF lui a demandé un travail de compilation des pratiques innovantes, afin de les porter à la connaissance du plus grand nombre et d'inspirer les territoires sur ces questions très sensibles.

En outre, nous réunissons régulièrement, au sein de l'ADF, l'ensemble des cadres des services départementaux. Ainsi, Pierre Monzani, directeur général de l'ADF réunit mensuellement les directeurs généraux des services. De manière générale, les services de l'ADF rencontrent régulièrement leurs correspondants. Les différentes pratiques, la richesse de ces dernières sont portées à la connaissance du plus grand nombre, au service de l'intérêt général, et de l'intérêt particulier de l'enfant.

Les mineurs non accompagnés sont un sujet extrêmement sensible sur le plan politique. Nous avons trouvé le chemin pour un dialogue avec le Gouvernement, afin d'avancer progressivement sur ce terrain. Les départements sont fiers de faire le maximum pour accompagner ces jeunes.

Vous avez fait référence aux propos du Premier ministre l'année dernière, ainsi qu'à ceux du Président de la République avant lui, annonçant l'intention de l'État de financer l'évaluation préalable et la mise à l'abri de ces jeunes, avant toute décision judiciaire et avant la prise en charge de ces derniers au titre de l'ASE. Le Premier ministre et M. Dominique Busserau, président de l'ADF, étaient convenus d'une mission bipartite – la première en la matière – permettant à l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale de la justice, avec des représentants de l'ADF, de travailler sur des pistes opérationnelles. Le rapport a été présenté le 15 février. La proposition du Gouvernement est la conséquence de ce dernier, et notre instance, le bureau de l'ADF, a fait voter l'ensemble des présidents de conseils départementaux sur celle-ci. Elle a obtenu une majorité.

Cette proposition concerne non pas la reprise par l'État de la mise à l'abri des jeunes et de la période d'évaluation, mais une compensation financière sur deux volets. Un forfait serait versé au département sur la partie évaluative. Il serait de 500 euros par jeune, pour permettre au département d'effectuer l'évaluation de la situation du jeune, de sa minorité, son parcours et d'essayer de faire coïncider cette évaluation avec la prise en charge qu'on pourra éventuellement lui proposer. En outre, l'État a proposé également de participer

au financement de la mise à l'abri de ces jeunes pendant la période d'évaluation. Cette dernière est plus longue qu'autrefois, car un certain nombre de services sont débordés par le nombre de jeunes qui s'adressent à eux. Nous avons évalué le temps nécessaire pour y procéder à 25 jours. Le gouvernement a proposé une participation sur les 23 premiers jours.

Dès lors que le jeune est admis à l'ASE, l'État participera partiellement à sa prise en charge. L'accord conclu avec le précédent gouvernement prévoyait une prise en charge de 30% des frais d'accueil au titre de l'ASE. Le Premier ministre a annoncé une prise en charge de 6 000 euros pour la moitié des nouveaux jeunes admis à l'ASE dans les années à venir. Il a insisté sur le caractère pérenne de cette aide, alors que le précédent accord ne portait que sur l'exercice 2018. 132 millions d'euros avaient ainsi été inscrits au budget 2018 pour couvrir partiellement cette prise en charge.

Cette question est d'autant plus sensible qu'elle coïncide avec la signature potentielle des pactes financiers. On souhaitait à l'ADF que, dans la mesure où il s'agit d'une dépense évolutive, un accord local entre le préfet et le président du conseil départemental soit trouvé, afin de sortir cette dépense du pacte financier. En effet, ces derniers affichent un objectif d'accroissement des dépenses de fonctionnement limité à 1,2%. Nous serons vigilants sur les circulaires qui pourraient être transmises et les conditions précises d'application de cet accord.

L'accompagnement des jeunes présentant des troubles est un vrai sujet, qu'il s'agisse d'un handicap psychique, psychologique ou psychiatrique. Les services de pédopsychiatrie ou de psychiatrie adulte ne peuvent pas toujours répondre aux difficultés, telles que les départements peuvent les présenter. En effet, les départements ne sont pas des spécialistes de ces questions et ils se tournent vers ces services dans un souci d'accompagnement de ces jeunes. C'est un problème majeur de plus en plus souvent relevé par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Il y a beaucoup de demandes, et on ne peut pas toujours y répondre, ou trouver la solution thérapeutique et d'accompagnement la plus adaptée au problème particulier du jeune. Le président de l'ADF est en train d'imaginer des solutions d'accompagnement de long terme pour ces jeunes et leurs familles. Il faut avoir en tête que cela concerne une proportion importante, et croissante, des jeunes admis à l'ASE.

L'ADF n'a pas la prétention de se prononcer sur la question de l'ordonnance de 1945. Toutefois, nous considérons qu'il faut répondre aux besoins du jeune, qu'il soit victime ou auteur, car même dans ce dernier cas, il est en partie victime. Quand les services départementaux le suivent, y compris dans une structure fermée, la question est pour nous d'anticiper une solution suffisamment tôt. Nous devons mettre en place une coopération renouvelée et meilleure qu'aujourd'hui afin d'éviter les ruptures lors du passage d'un statut et d'une prise à charge à un autre. C'est notamment le cas à la sortie de ces établissements et à l'entrée dans le dispositif de l'ASE. Une réflexion importante est nécessaire pour mieux anticiper les parcours, et organiser un travail partagé entre les structures. C'est également le cas de l'action en milieu ouvert. Nous devons savoir si le jeune a des parents en capacité de l'accompagner ou non, s'il doit être protégé.

Travailler sur le parcours du jeune est important. Nous le faisons déjà pour d'autres publics, par exemple pour les sorties de détention pour des publics plus âgés. Des points d'amélioration existent.

**Mme Michelle Meunier.** – Vous avez indiqué que la coopération entre l’ASE et la PJJ est ancienne, mais qu’il existe des difficultés. De quel ordre sont-elles ? Est-ce d’ordre organisationnel ? Qu’en est-il d’un travail en pluridisciplinarité ? En outre, pouvez-vous nous parler des besoins de formation et de l’adaptation des professionnels de l’ASE depuis la loi de mars 2016 ?

Enfin, avez-vous des retours de la part des départements, à la suite de l’engagement du Gouvernement d’ouvrir une vingtaine de centres éducatifs fermés ? Les départements commencent-ils à s’organiser ? En Loire-Atlantique, l’appel d’offres doit prochainement se terminer. Les départements sont-ils inquiets ?

**M. Jean-Michel Rapinat.** – Les départements sont très attentifs sur ce point. Un mouvement se dessine. Les deux lois nous ont aidés, mais il demeure toutefois une difficulté importante. Le groupement d’intérêt public « enfance en danger » travaille beaucoup sur ces questions sous la présidence de Mme Michèle Berthy, vice-présidente du conseil départementale du Val d’Oise. L’observatoire national de la protection de l’enfance joue pleinement son rôle et doit trouver son articulation avec les observatoires locaux de la protection de l’enfance. Des points sont à améliorer, notamment dans la transmission et le partage d’informations, ou encore dans la bonne exploitation de ces dernières afin de pouvoir éclairer la décision publique. Nous disposons d’une masse d’informations importante, même si parfois certaines remontées d’informations restent difficiles. Nous veillons à avoir un rôle facilitateur.

Certains de nos présidents s’émeuvent du fait que les observations faites ne sont pas totalement pertinentes ni à la hauteur de ce qu’ils souhaiteraient en termes d’éclairage de la décision publique.

Sur le suivi du parcours des jeunes, le dispositif OLYMPE va dans le bon sens. Il permet une étude plus longitudinale du parcours des jeunes et du partage de l’information entre tous les acteurs : les représentants de l’État, du département et des associations. Il doit permettre de nous renseigner sur des informations qui ne se limitent pas au domaine financier ou à celles que l’on trouve classiquement dans des tableaux de bord. Cela doit nous permettre de mieux percevoir et comprendre leurs parcours, pour mieux orienter les politiques publiques. Un travail important doit être fait, nécessitant une implication forte des départements. Cela n’est pas encore le cas sur l’ensemble des territoires. Toutefois, nous allons nous appuyer sur les territoires les plus engagés ou disposant des équipes les plus expertes afin de créer un effet d’entraînement.

L’évaluation et l’observation restent une question sur laquelle nous devons collectivement travailler. Toutefois nous partageons les mêmes intérêts : ceux des enfants et de leur famille, ainsi que celui de mesurer l’efficacité d’une politique publique coûteuse à plus d’un titre – financièrement, socialement, affectivement et familialement.

**Mme Laurence Rossignol, présidente.** – M. Amiel évoquait les disparités existant entre les départements qui posent la question de l’égalité de traitement sur les territoires des citoyens et des jeunes accompagnés par l’ASE. Il est nécessaire de renforcer l’articulation entre les interventions respectives de l’État et des départements.

Nous connaissons la difficulté de cet exercice. Vous avez évoqué les disparités. Ces dernières peuvent être extrêmement positives – ou non. Quelles bonnes pratiques avez-vous identifiées et dans quels départements ? Il faut bien garder en tête qu’une pratique n’est

pas forcément transposable entièrement d'un département à un autre, en raison de la spécificité de chaque territoire.

Enfin, que pensez-vous de l'idée de créer un fichier biométrique pour les mineurs non accompagnés ?

**M. Jean-Michel Rapinat.** – Sur ce dernier point, nous nous sommes déjà exprimés sur le faisceau d'indices dont nous avons besoin pendant la phase délicate de l'évaluation de l'âge du mineur.

Les examens osseux ne peuvent pas, par leurs imprécisions, constituer à eux seuls l'unique référence.

**Mme Laurence Rossignol, présidente.** – Je vous pose cette question, car un amendement a été adopté en commission sur le projet de loi « Asile et Immigration », visant à créer un fichier national biométrique, pour les mineurs non accompagnés. Quelles sont les données biométriques qui sont susceptibles d'être collectées ? La loi du 14 mars 2016 a encadré ces pratiques, notamment le recours aux tests osseux. Ils ne peuvent se faire que sur décision de justice et avec l'accord de l'intéressé. En outre, le doute doit profiter à l'intéressé. J'avais cru comprendre qu'à la suite de cette disposition, les départements avaient largement abandonné les tests osseux. Les tests génitaux sont pour leur part interdits. Dès lors, à part les empreintes digitales, quelles données pourraient alimenter ce fichier ?

**Mme Mireille Jouve.** – Nous allons prendre connaissance de cet amendement et nous reviendrons vers vous pour vous apporter des précisions.

**M. Jean-Michel Rapinat.** – Nous mesurons bien les limites de ces examens, qui sont d'ailleurs de moins en moins utilisés. Ils le sont pour compléter des informations, avec toute la relativité à accorder à ces tests, notamment les examens dentaires. Dans les faits, nous disposons d'éléments importants en écoutant les propos du jeune. Cela suppose de passer beaucoup de temps avec lui, d'où l'augmentation de la durée d'évaluation. Il faut faire face à l'influence de certaines filières, prendre le temps de comprendre son parcours, ses traumatismes éventuels. La question de l'âge est fondamentale car elle implique une admission éventuelle à l'ASE après décision de justice. On s'appuie sur l'analyse globale d'une situation plutôt que de se limiter aux résultats de tel ou tel test. Ainsi, un test pris isolément ne suffit pas à traiter la question de l'âge du jeune.

Nous allons prochainement publier un document relatif aux bonnes pratiques sur le retour à l'emploi. Je ferai porter à votre connaissance les bonnes pratiques collectées en matière de protection de l'enfance. Le rapport que nous allons prochainement publier fait l'objet d'un travail collaboratif avec l'observatoire national de l'action sociale décentralisée, gage de neutralité important pour identifier les bonnes pratiques et les considérer comme des sources d'inspiration.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – On constate des cultures différentes entre les partenaires. La prise en charge de l'enfant ne sera pas la même suivant qu'elle est faite par la PJJ, l'ASE, la pénitencière ou l'éducation nationale. Peut-on imaginer un référentiel commun, permettant de faire émerger une culture commune ?

**M. Jean-Michel Rapinat.** – Notre institut des élus territoriaux, adossé à l'ADF peut apporter des formations en la matière et peut être sollicité. Il est agréé par le ministère de

l'Intérieur. On peut imaginer de construire des programmes de formation visant à améliorer cette interdisciplinarité. Nous l'avons fait dans d'autres domaines, notamment pour l'accompagnement des personnes en situation de handicap.

**M. Jean-Marie Morisset.** – J'ai compris que le bureau de l'ADF était satisfait des propositions du Gouvernement. Or, lorsque j'entends l'accompagnement proposé, je crains que le président de mon conseil départemental ne soit pas forcément content. Vous avez mentionné 500 euros, puis 6 000 euros. Pouvez-vous revenir sur ce point et les différentes phases ?

**M. Jean-Michel Rapinat.** – Certes, le bureau de l'ADF, par un vote majoritaire, a exprimé une adhésion à la proposition du Gouvernement. Toutefois, beaucoup de présidents de conseils départementaux estiment qu'elle est en deçà de leurs espérances.

La proposition du gouvernement est la suivante : une aide forfaitaire pour l'évaluation de 500 euros est prévue. Puis, pour la mise à l'abri, une aide étatique de 90 euros par jour est versée pendant quatorze jours, puis de vingt euros jusqu'au 23<sup>ème</sup> jour. Bien évidemment, c'est en deçà du coût global de prise en charge du jeune, avant qu'il ne soit déclaré mineur non accompagné.

Une fois le jeune admis à l'ASE, l'Etat s'est engagé de manière pérenne à verser 6 000 euros par jeune pour la moitié des nouveaux jeunes, à partir de 2019. Le coût varie selon le type de prise en charge : dans une famille d'accueil, en établissement ou une structure intermédiaire. La moyenne est de 50 000 euros par jeune et par an, mais elle oscille entre 30 000 euros et jusqu'à 70 000 euros, pour une prise en charge en établissement. Sur cette charge qui relève de la compétence du département, l'Etat ne contribue donc que partiellement. Mais le fait que l'Etat s'engage sur ces deux phases est un premier pas, y compris pour ceux qui considèrent que cela est très en deçà de ce que le Premier ministre avait promis à Marseille.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Pour avoir participé à des négociations avec l'État dans des fonctions antérieures, je dois signaler qu'il est très difficile d'obtenir qu'il accepte de participer financièrement à des dépenses des départements.

**Mme Laurence Rossignol, présidente.** – En 2016, le gouvernement avait mis en place une aide, mais il n'avait pas pu s'engager au-delà de 2018.

**M. Jean-Michel Rapinat.** – L'accord pour l'année 2018 prévoyait une prise en charge de 30% de 40 000 euros, soit 12 000 euros. Dans le nouvel accord, cette somme sera de 6 000 euros pour la moitié des jeunes qui se présenteront. Toutefois, s'agissant de la première phase, l'État verse jusqu'à présent 250 euros pour cinq jours maximum. L'engagement pris par l'actuel Gouvernement est d'une autre nature.

**Mardi 12 juin 2018**

- Présidence de Mme Josiane Costes, vice-présidente -

*La réunion est ouverte à 17 h 50.*

**Audition du docteur Damien Mauillon et du docteur Valérie Kanoui, représentants de l'Association des professionnels de santé exerçant en prison (APSEP) et du docteur David Sechter, représentant de l'Association des secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire (ASPMP)**

**Mme Josiane Costes, présidente.** – Mes chers collègues, nous auditionnons aujourd'hui les docteurs Damien Mauillon et Valérie Kanoui, qui représentent l'association des professionnels de santé exerçant en prison (APSEP), et le docteur David Sechter, qui représente l'association des secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire (ASPMP).

Notre mission d'information s'intéresse à la réinsertion des mineurs enfermés, dont font notamment partie les mineurs détenus, ainsi que les mineurs placés en centre éducatif fermé (CEF). Nos visites sur le terrain nous ont confortés dans l'idée que la santé doit être prise en compte dans notre réflexion. Vos confrères que nous avons rencontrés en établissement pénitentiaire pour mineurs ou en quartier pénitentiaire pour mineurs ont tous souligné l'état de santé souvent dégradé des mineurs qui ont affaire à la justice. Or un mauvais état de santé peut être un obstacle majeur au succès d'un parcours de réinsertion.

La dimension psychiatrique nous intéresse tout particulièrement : les troubles du comportement semblent répandus chez les mineurs délinquants, sans nécessairement relever toujours de la catégorie des maladies psychiatriques. Votre audition nous aidera, je l'espère, à y voir plus clair et à faire le point sur les actions que les professionnels de santé mettent en œuvre au profit des mineurs enfermés.

Je vais vous laisser la parole pour un exposé liminaire, qui vous permettra de présenter en quelques mots vos associations puis de commencer à répondre aux questions de notre rapporteur. Puis nous aurons un temps de questions-réponses, qui nous permettra d'approfondir certains points.

**Dr David Sechter, représentant de l'Association des secteurs de psychiatrie en milieu pénitentiaire (ASPMP).** – Pour nous présenter brièvement, l'ASPMP est une association rattachée aux métiers de la psychiatrie générale et qui réunit des professionnels exerçant en prison dans le cadre exclusif de soins hospitaliers. Nous avons pour mission essentielle de valoriser l'approche interinstitutionnelle, le dialogue entre les différents corps intervenant auprès des publics incarcérés et la promotion de l'éthique médicale à travers notamment la recherche constante du consentement aux soins.

Avant de répondre aux questions que vous nous avez adressées, il me paraît important de préciser en propos liminaire que les pratiques en matière de suivi psychiatrique sont extrêmement différentes selon que l'on exerce en établissement pénitentiaire pour mineurs (EPM) ou en quartiers pour mineurs en établissement pénitentiaire.

Vous nous posez la question des pathologies auxquelles nous sommes confrontés. Nous voudrions d'ores et déjà indiquer que nous récusons toute approche de

« psychiatisation » de l'adolescent incarcéré. Je définirais notre travail davantage comme une démarche de dépistage des prodromes schizophréniques, de troubles bipolaires ou d'autres troubles du comportement liés à l'enfermement, à l'instance judiciaire ou aux carences du milieu familial. Parmi eux, nous sommes particulièrement attentifs aux insomnies, aux idées noires et aux scarifications, qui sont autant de prémices d'un éventuel passage à l'acte. Nous avons aussi à connaître de troubles psychiques plus classiques liés à l'adolescence, souvent compliqués par une carence affective. Ces troubles recouvrent des intolérances alimentaires, des frustrations, des tendances abandonniques ou narcissiques qui peuvent entraver l'administration de soins. La troisième grande famille de troubles que nous avons à traiter concerne les comportements addictifs : l'addiction au tabac arrive en tête, avec une proportion de consommateurs d'environ 90 % de la population mineure incarcérée contre 25 % dans la population générale, devant celle au cannabis, avec 75 % de fumeurs réguliers contre 10 % dans la population générale, sans oublier la consommation d'alcool, le plus souvent sous la forme du *binge drinking*. La consommation de cannabis est classiquement associée à des syndromes amotivationnels qui expliquent que ces jeunes aient du mal à définir un projet. Les phénomènes de consommation de médicaments, telle la benzodiazépine, sont plus marginaux. *A priori*, aucun mineur détenu en EPM ne relève d'une situation exclusivement psychiatrique.

Concernant la prise en charge sanitaire d'un mineur enfermé, je prendrai l'exemple de l'EPM d'Orvault dans lequel j'exerce pour vous en exposer le déroulé. À son arrivée, le jeune est d'emblée reçu par un infirmier pour un entretien. L'infirmier se charge également des délivrances médicamenteuses, sous la supervision du médecin, qui délivre assez rarement – dans 10 cas sur 47 à Orvault – des ordonnances particulières de traitement. Les traitements sont dans leur majorité légers, et sont à visée plus symptomatique que thérapeutique : l'exemple le plus répandu est l'Atarax pour le traitement des troubles du sommeil.

L'équipe médicale se compose de trois équivalents temps plein, répartis en 1,5 ETP infirmier, 0,5 ETP psychologue et 1 ETP psychiatre. À son arrivée en détention, chaque mineur est vu une première fois par un infirmier, puis nous avons une réunion clinique pendant la semaine pour approfondir le diagnostic et orienter le jeune. L'infirmier effectue une deuxième consultation de l'arrivant puis le suivi avec le psychologue ou le psychiatre peut se mettre en place, avec une consultation par semaine ou toutes les deux semaines.

Nos missions sont le dépistage et la prise en charge des troubles psychiatriques, du risque suicidaire, des addictions, de la souffrance psychique, la continuité des soins avec les soignants d'amont et d'aval et la prévention. On travaille aussi à responsabiliser le jeune dans son parcours, ce qui suppose d'établir une relation de confiance. La quasi-totalité des jeunes sont suivis dans notre EPM, ce qui évite tout phénomène de stigmatisation des mineurs qui viennent nous consulter.

La situation est différente dans d'autres structures : une psychiatre qui exerce à la maison d'arrêt de Luynes, à Aix-en-Provence, qui accueille 25 mineurs, m'indiquait que son équipe développe des activités en individuel ou en groupe, qu'elle fait passer un premier entretien à chaque détenu mais qu'elle n'assure ensuite le suivi que de 30 % d'entre eux.

Vous nous interrogez sur la collaboration des différentes autorités et administrations que concerne l'intervention thérapeutique sur les mineurs détenus. Il s'agit d'un sujet hautement sensible et complexe. Matériellement, nous participons aux commissions bihebdomadaires sur la prévention des suicides avec les éducateurs de la PJJ et les membres de l'administration pénitentiaire, aux réunions bimensuelles de coordination sur

la santé des mineurs et parvenons à ménager quelques temps d'échange communs avec le jeune et son éducateur. C'est essentiellement la crainte du passage à l'acte suicidaire qui motive nos interactions avec les autres professionnels du milieu carcéral, qui ne comprennent pas toujours que les médecins soient astreints au secret médical et qui nous reprochent de ne pas vouloir partager certaines informations avec eux. La confidentialité des soins n'est pas toujours assurée en cas d'extraction du mineur à l'hôpital, en raison de la présence d'un surveillant pénitentiaire.

Concernant les difficultés particulières auxquelles nous sommes confrontés, elles recouvrent essentiellement l'accord du titulaire de l'autorité parentale, que l'article L. 1111-5 du code de la santé publique nous oblige à recueillir avant de prodiguer tout soin à un mineur. Le problème se pose de façon particulièrement aiguë dans le cas des mineurs non-accompagnés, lorsqu'ils n'ont ni tuteur ni administrateur *ad hoc*.

Enfin, je voudrais évoquer les différentes modalités de l'hospitalisation pour soins psychiatriques. Le premier niveau, de loin le plus répandu, est celui de la consultation ambulatoire. Le deuxième niveau est celui d'une hospitalisation de jour, qui est assurée dans ma région au sein de la maison d'arrêt de Nantes, où sont dispensés des soins plus contenant, mais où le mineur n'est jamais retenu au-delà de quelques heures. Sur les effectifs de l'EPM d'Orvault, les hospitalisations de jour se chiffrent à moins de dix jours par an. Enfin, le troisième niveau est celui d'une hospitalisation complète en unité d'hospitalisation spécialement aménagée (UHSA), qui dans notre cas se trouve à Rennes. Elle est la moins souhaitable, mais fort heureusement la plus rare (deux cas seulement en 2017).

**Dr Damien Mauillon, représentant de l'Association des professionnels de santé exerçant en prison (APSEP)** – Avant de vous faire part de mon expérience de médecin généraliste et addictologue à la maison d'arrêt d'Angers, je souhaitais vous interroger sur les finalités du travail de la mission d'information.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Nous avons pour ambition initiale de nous pencher sur la réinsertion sociale des mineurs enfermés. La conduite de nos travaux nous mènera probablement à réfléchir de façon plus globale sur l'ordonnance du 2 février 1945 et sur la primauté de l'éducatif sur le carcéral. Concernant votre audition, nous sommes très intéressés par votre expérience sur les croisements des parcours de soins et des parcours délictuels. En tant qu'ancien rapporteur d'une mission d'information sur les moyens de la pédopsychiatrie, je suis particulièrement sensibilisé aux questions relatives à la démographie médicale mais aussi à l'insertion de la psychiatrie au sein des disciplines médicales plus générales.

**Dr Damien Mauillon.** – Je vous remercie. L'APSEP que nous représentons, Mme Kanoui et moi-même, est une association créée il y a plus de vingt ans, dans le sillage de la loi de 1994 qui a mis en place les unités de consultations et soins ambulatoires (UCSA), dans lesquelles travaillent des professionnels de santé qui ne dépendent plus du ministère de la justice.

Pour ce qui est des pathologies particulières auxquelles nous sommes exposés, il s'agit principalement de pathologies physiologiques non-urgentes, comme les problèmes bucco-dentaires par exemple. Nous pouvons aussi signaler, en plus des pathologies classiques liées à l'adolescence, une augmentation du dépistage de maladies sexuellement transmissibles, notamment des cas de Chlamydia. Les pratiques addictives sont, à mon sens, particulièrement préoccupantes : outre la consommation de tabac et de produits stupéfiants

évoquée par mon confrère, je souhaitais préciser que la consommation de médicaments - benzodiazépine, valium, lyrica - est un phénomène plus spécifiquement observé chez les mineurs non accompagnés (MNA) que chez les mineurs français. Aussi, nous tentons, par un travail constant de prévention et d'éducation à la santé de mieux accompagner les pratiques addictives, nutritionnelles et sexuelles des mineurs détenus en EPM. J'en profite d'ailleurs pour signaler que, contrairement aux quartiers pour mineurs des établissements pénitentiaires classiques, nous disposons certes des moyens financiers pour mener de telles actions en EPM, mais nous trouvons confrontés à une diminution des moyens humains.

**Dr Valérie Kanoui.** – J'exerce à la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis, dont le quartier pour mineurs peut accueillir jusqu'à 100 détenus. Dans leur quartier, les mineurs se trouvent seuls en cellule, mais ils connaissent, pendant leurs activités, une certaine proximité susceptible d'induire une réelle violence. Les mineurs isolés qui arrivent sur le territoire et les ressortissants français ont à la fois un profil et des besoins de médication différents. Du fait de l'impossibilité de communiquer en français, les MNA peuvent passer plus souvent à l'acte auto-agressif, voire hétéro-agressif. Ils sont ainsi doublement isolés et ne peuvent participer aux activités qui sont proposées aux autres détenus mineurs. La durée d'incarcération ne leur permet pas d'acquérir de réelles connaissances susceptibles de favoriser leur insertion. D'ailleurs, fin juin de chaque année, les activités d'enseignement s'arrêtent pour les vacances d'été et les activités pédagogiques restent alors à la discrétion des services de l'administration pénitentiaire ou dépendent de la bonne volonté d'associations, qui dispensent des cours de français langue étrangère par exemple. En outre, seul un médecin addictologue est présent à Fleury-Mérogis, qui accueille 4400 détenus ! Cet établissement pénitentiaire connaît une désaffectation du corps médical, la moitié des postes étant vacants. Il est ainsi inimaginable de mettre en œuvre des actions préventives, car dispenser les soins, dans l'urgence, est déjà difficile ! Enfin, ces jeunes mineurs souffrent de carences éducatives et l'environnement carcéral n'est nullement éduquant.

**Dr Damien Maillon.** – Les jeunes présentent des troubles de la concentration et de la mémorisation, en raison de leur consommation de cannabis qui obère tout apprentissage. En milieu carcéral adulte, le cannabis garantit la paix sociale, et il est toléré par les surveillants, mais cette drogue passe aussi chez les mineurs. Elle représente donc le plus gros problème de santé en milieu carcéral. La consultation « jeune consommateur », proposée dans les centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie (CSAPA), qui sont des centres médico-sociaux, peut constituer une solution. Si ces consultations sont régulières en EPM, il semble plus difficile de les organiser dans les quartiers pour mineurs. Cet accompagnement en addictologie doit aller au-delà de la durée de l'emprisonnement et prendre en compte à la fois la personnalité, le produit et l'environnement dans lequel évolue le mineur, qui peut s'avérer délétère. Au sein des CSAPA, les consultations sont également accordées aux patients jusqu'à l'âge de 25 ans.

**Dr Valérie Kanoui.** – Je souhaiterais attirer votre attention sur l'ouverture prochaine d'un EPM à Fleury-Mérogis, au sein de locaux précédemment affectés à la maison d'arrêt des femmes. Cette décision est *a priori* de bon aloi puisqu'elle entraînerait la fermeture du quartier pour mineurs de l'établissement pénitentiaire de Fleury-Mérogis et permettrait l'hébergement de soixante mineurs dans de bien meilleures conditions. Elle est toutefois gênante car, d'une part, les bâtiments de l'ancienne maison d'arrêt pour femmes n'ont fait l'objet d'aucune réhabilitation – des risques de légionellose y ont notamment été détectés – et, d'autre part, cela envoie un mauvais signal aux administrations chargées de la détention féminine.

Cette remarque me permet d'évoquer de façon plus générale les difficultés particulières que nous rencontrons en quartiers pour mineurs, où j'ai davantage d'expérience. Elles ont principalement trait aux contraintes de circulation qui nous sont imposées par l'administration. Songez que nous avons pour consigner d'éviter le plus possible les croisements d'un mineur de plus de seize ans et d'un majeur, consigne qui devient interdiction absolue lorsque le mineur a moins de seize ans. Je vous laisse imaginer les acrobaties d'horaires de consultation auxquelles nous devons nous livrer pour satisfaire ces impératifs. On nous a objecté que nous pourrions assurer nos consultations dans le quartier pour mineurs, ce qui est rigoureusement impossible, compte tenu de la faiblesse de nos moyens humains.

**Dr Damien Mauillon.** – A propos du secret médical en prison, je vous affirme sans ambages qu'il existe déjà fort peu pour les majeurs, et qu'il est absolument inexistant pour les mineurs. Un mineur étant constamment accompagné d'un surveillant en tenue, nous avons de grandes peines à faire appliquer un semblant de confidentialité des soins. Le mineur peut même en venir à refuser certaines extractions en milieu hospitalier, en raison de cet accompagnement ininterrompu. Nous sommes bien conscients des missions de l'administration pénitentiaire et de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), des contingences qu'elles impliquent et de la nécessité pour eux d'être informés de l'état de santé des mineurs détenus, mais nous insistons sur la ligne rouge de la confidentialité des soins à ne pas franchir.

**Dr Valérie Kanoui.** – J'abonde absolument dans le sens de mon confrère. Sans confidentialité des soins, il ne peut y avoir de construction d'un lien de confiance. Or ce dernier reste essentiel au maintien de l'équilibre de ces jeunes. Lorsqu'ils manifestent la volonté que leur éducateur ne soit pas mis au courant de ce qui s'échange lors de la consultation, ce souhait doit être respecté.

Une autre difficulté a été précédemment évoquée, mais je me permets d'y revenir, tant elle est importante : il s'agit du recueil du consentement. Les évolutions récentes de la législation nous ont compliqué la tâche, en substituant à un consentement global aux soins un consentement particulier pour chaque acte thérapeutique. Deux situations doivent être distinguées. Concernant les MNA – au nombre de 90 à Fleury-Mérogis – les difficultés sont moindres puisque l'article L. 1111-5 du code de la santé publique dispose qu'un mineur coupé de sa famille mais immatriculé à la sécurité sociale pour son propre compte, ce qui est automatiquement le cas lorsqu'on est incarcéré, peut donner son consentement lui-même. Le problème est plus prégnant pour les mineurs dont les parents sont sur le territoire. En cas d'urgence, c'est-à-dire en cas de situation qui, sans traitement, peut porter atteinte à l'intégrité physique ou mentale du mineur, nous pouvons intervenir sans recueil du consentement des parents. Mon confrère a cependant eu l'occasion de vous signaler que l'essentiel des soins que nous prodiguons sont des soins non-urgents – radiologies dentaires, vaccinations, tests de dépistage – et qu'à ce titre les parents doivent systématiquement nous transmettre leur accord. Pour ce faire, l'administration pénitentiaire leur fait parvenir un premier courrier, suivi d'un second avec accusé de réception si le premier reste sans réponse. Les délais de traitement peuvent alors connaître un allongement conséquent.

**Dr Damien Mauillon.** – J'ajouterais que les pratiques en matière de recueil du consentement des parents sont hétérogènes sur le territoire. À Nantes, par exemple, aucun acte non-urgent n'est effectué sans lui. A Laval, dans le sud de la France, l'équipe médicale demande l'accord du conseil départemental en cas de silence prolongé des parents.

**Dr Valérie Kanoui.** – Notre tâche serait considérablement simplifiée si l'entrée en prison s'accompagnait de la nomination d'un tuteur. Cela nous protégerait certes des parents qui ne se manifestent pas, mais également de ceux qui se manifestent avec retard, une fois le soin prodigué, et qui parfois engagent notre responsabilité. L'importance du consentement des parents va, par ailleurs, au-delà des questions médicales et touche même la question du culte : un mineur ne peut pratiquer une religion de son choix sans l'accord de ses parents.

**M. Michel Amiel.** – Vos témoignages illustrent la grande misère de la médecine pénitentiaire. Quelles seraient les préconisations qui vous semblent les plus réalistes pour améliorer la situation que vous venez de décrire ?

**Dr Daniel Mauillon.** – Les consultations « jeunes consommateurs » que j'évoquais précédemment me semblent à privilégier. Comment améliorer l'accompagnement des mineurs isolés ? Faut-il désigner pour eux un tuteur ou une personne de confiance ? C'est une question complexe.

**M. Michel Amiel.** – Quel pourcentage de la population carcérale à Fleury représentent ces mineurs isolés ?

**Dr Valérie Kanoui.** – Entre un tiers et 40 %, en fonction des périodes. Je formulerais, quant à moi, une proposition que je sais être irréaliste : l'incarcération des mineurs ne pouvant être bénéfique, il convient de la réduire au maximum, voire de l'éradiquer. Cette incarcération fait le lit de la criminalité ; ces mineurs demeurent livrés à eux-mêmes, en dépit de leurs occupations, et entrent en contact avec le cannabis, voire d'autres drogues ou médicaments, qui obèrent leur capacité à se réinsérer !

**M. Michel Amiel.** – Votre propos n'est pas si irréaliste car de nombreux magistrats partagent votre constat. Dans le cadre du parcours de soins du jeune, disposez-vous des moyens de le suivre une fois en milieu ouvert ?

**Dr Valérie Kanoui.** – Non, nous avons déjà du mal à les suivre pendant la détention.

**Dr David Sechter.** – En psychiatrie, le suivi peut parfois se prolonger à l'issue de l'incarcération si le jeune reste fixé dans la région et qu'un lien a été créé avec le professionnel de santé. Mais cette situation est loin d'être la règle et l'incarcération, comme la sortie, sont souvent vécues comme des ruptures brutales.

**M. Michel Amiel.** – Pourquoi l'usage des benzodiazépines chez les mineurs non accompagnés est-il si répandu ?

**Dr Valérie Kanoui.** – C'est bien souvent la conséquence de leur présence constante dans la rue et ces médicaments, aisés d'accès, sont utilisés, comme l'alcool, pour mieux supporter un quotidien peu enviable.

**M. Michel Amiel.** – Quel est le bilan de la loi de 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale qui a réformé la médecine pénitentiaire ?

**Dr David Sechter.** – Cette loi entendait réformer les soins prodigués aux détenus, en rattachant les professionnels aux structures hospitalières. Cette mesure avait d'ailleurs été obtenue, en psychiatrie, dès 1987.

**Dr Valérie Kanoui.** – Cette loi s'appuyait sur plusieurs axes : le premier visait à conférer la responsabilité des soins aux professionnels de la santé ; le second visait l'immatriculation systématique à la sécurité sociale des personnes détenues ; le troisième concernait l'éducation et la prévention ; le quatrième visait, enfin, à doter les établissements pénitentiaires d'unités de consultations et de soins ambulatoires (UCSA) ; ces dernières sont désormais désignées comme des unités de soins en milieu pénitentiaire (USMP).

**Dr Damien Mauillon.** – La loi de 1994 partait du constat de la propagation du sida et entendait mobiliser les moyens, notamment ambulatoires, pour enrayer cette catastrophe sanitaire en milieu carcéral.

**Mme Michelle Meunier.** – Quel est l'état actuel de cette épidémie en prison ?

**Dr Damien Mauillon.** – Le taux de prévalence du VIH en prison est de l'ordre de 2% chez les majeurs, soit dix fois plus qu'au dehors !

**Dr Valérie Kanoui.** - Les pratiques à risques chez les majeurs sont importantes. S'agissant des mineurs, les professionnels de santé sont inquiets du recul des comportements de prévention chez les jeunes, face aux épidémies de sida et d'hépatites, ces maladies faisant moins peur du fait des progrès thérapeutiques. Si le nombre de ces pathologies en prison ne semble pas, pour l'heure augmenter, les pratiques à risques connaissent une évolution inquiétante susceptible, à terme avoir un grave impact sanitaire.

L'esprit de la loi de 1994, qui prônait l'égalité des soins entre l'intérieur et l'extérieur de la prison, est devenu manifestement obsolète. Il n'y a plus d'égalité des soins, suite à la conjonction de plusieurs facteurs : la réduction des moyens, la situation exsangue des hôpitaux, qui peinent déjà à soigner leurs malades dans leur bassin de population, et la préoccupation sécuritaire de l'administration pénitentiaire qui mobilise une escorte chaque fois qu'un détenu est hospitalisé, ce qui limite les possibilités de déplacement. Un drame sanitaire se prépare en prison, en raison de la pénurie de médecins et de la difficulté à trouver des professionnels motivés pour travailler dans les conditions difficiles du milieu carcéral où ils subissent des pressions en matière de confidentialité des soins et reçoivent des injonctions concernant la manière dont ils devraient exercer.

**Mme Michelle Meunier.** – Quel est votre statut en tant que médecin ?

**Dr Valérie Kanoui.** – Nous sommes tous praticiens hospitaliers, et devrions, à ce titre, être défendus par le ministère de la santé, qui n'a manifestement pas les moyens de nous soutenir face au ministère de la justice. Pour preuve, à la direction générale de l'offre de soins (DGOS), nous ne disposons d'aucun référent en charge de la médecine pénitentiaire. Faute du soutien nécessaire, je crains que les remplacements des personnels médicaux partis en retraite n'aient pas lieu.

**Mme Josiane Costes, présidente.** – Comment les jeunes détenus en centres éducatifs fermés sont-ils soignés ?

**Dr Valérie Kanoui.** – Il me semble qu'ils relèvent du droit commun et qu'ils sont soignés par les professionnels à proximité du centre.

**M. Michel Amiel.** – Il n'y a pas de formation initiale en médecine pénitentiaire ?

**Dr Valérie Kanoui.** – Pas à proprement parler, même s’il existe un diplôme universitaire sur cette thématique. En revanche, nous espérons que les quelques internes, que nous recevons en stage, prendront la relève. Les jeunes hésitent à s’engager dans ce milieu difficile qu’est la prison. Pour preuve, depuis février dernier, onze décès de détenus ont eu lieu, dont neuf par pendaison. Il est difficile de vivre cette expérience comme jeune médecin et décider de faire ultérieurement carrière dans un tel environnement !

**Mme Josiane Costes, présidente.** – Madame, Messieurs, je vous remercie de vos témoignages.

*La réunion est close à 19 h 45.*

**Mercredi 13 juin 2018**

-Présidence de Mme Catherine Troendlé, présidente -

*La réunion est ouverte à 14 h 45.*

### **Audition de Mme Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté**

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Mes chers collègues, nous recevons cet après-midi Mme Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté, que je remercie pour sa disponibilité. Vous occupez le poste de contrôleur général depuis 2014, après avoir assumé plusieurs mandats électifs, comme députée européenne et comme maire de Reims notamment. Vous avez auparavant exercé le métier de magistrat et vous avez travaillé comme juge des enfants dans les années 1980.

En tant que contrôleur générale, vous visitez régulièrement, avec vos équipes, des établissements pénitentiaires pour mineurs, des quartiers pour mineurs, des centres éducatifs fermés, ainsi que des établissements de santé où des patients peuvent être retenus sans leur consentement. Il est donc indispensable pour nous de connaître votre point de vue et vos analyses sur la manière dont fonctionnent ces établissements, notamment au regard de l’objectif de réinsertion qui est au centre de nos préoccupations.

La loi de 2007 qui a créé le contrôleur général des lieux de privation de liberté prévoit que vous pouvez émettre des avis et formuler des recommandations à destination des autorités publiques. Nous sommes donc intéressés par les propositions que vous pourriez nous présenter afin que la période d’enfermement d’un mineur soit, dans toute la mesure du possible, un moment utile, pendant lequel un travail de réinsertion puisse être amorcé.

Je vais vous laisser la parole, sans plus tarder, pour une intervention liminaire qui va vous permettre de répondre, au moins en partie, aux questions que vous a adressées notre rapporteur, Michel Amiel, puis nous aurons un moment pour échanger avec les sénateurs ici présents.

**Mme Adeline Hazan, contrôleur générale des lieux de privation de liberté.** – Je commencerai par rappeler en quelques mots les contours de ma fonction. Le contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) est une autorité administrative indépendante créée en octobre 2007, dont la mission consiste à s’assurer du respect des droits

fondamentaux de toute personne privée de liberté par une décision prise par une autorité publique.

À cet égard, le CGLPL accorde une importance particulière à l’incarcération des mineurs, avec le souci constant de limiter cette dernière à des situations rigoureusement exceptionnelles. Ce thème occupe une part substantielle de nos travaux, puisque nous avons publié, en novembre 2017, un rapport thématique sur les mineurs enfermés en établissement psychiatrique et sommes en train de préparer un rapport sur les établissements pénitentiaires pour mineurs (EPM). Par ailleurs, nous émettons des recommandations d’urgence lorsque nous constatons, au cours de nos visites d’établissements, des atteintes aux droits fondamentaux particulièrement graves, ce que nous avons eu à déplorer récemment dans des quartiers pour mineurs ou dans des centres éducatifs fermés (CEF).

Nous ne disposons pas d’éléments statistiques qui nous soient propres, mais nous sommes en mesure de faire le constat – alarmé – d’une augmentation importante du nombre de mineurs incarcérés. De 775 au 1<sup>er</sup> juin 2016, ils sont désormais 851 au 1<sup>er</sup> juin 2017. Nous avons saisi le ministère de la justice et la direction de l’administration pénitentiaire de cette question. Il nous a été répondu qu’une politique de désengorgement des EPM et de redistribution des mineurs hébergés était engagée, ce qui ne laisse pas de nous inquiéter compte tenu des risques liés à l’éloignement géographique des mineurs par rapport à leurs familles.

Dans ce tableau général, nous sommes particulièrement interpellés par le cas des mineurs non-accompagnés (MNA). Sur trois EPM visités depuis le début de l’année 2018, 50 % de leur population était composée de MNA. Outre leur nombre, nous sommes très surpris de la nature des faits qui les ont conduits à l’incarcération : ce sont essentiellement des faits de primo-délinquance, ou de petits délits ordinaires, qui pour un mineur français n’auraient certainement pas conduit au même jugement.

**Mme Laurence Rossignol.** – Votre propos va dans le même sens que celui de la vice-présidente du tribunal de grande instance de Marseille. Les MNA que vous évoquez relevaient-ils, avant leur incarcération, d’une prise en charge au titre de l’aide sociale à l’enfance (ASE) ?

**Mme Adeline Hazan.** – Non, pas pour la plupart d’entre eux.

**Mme Catherine Di Folco.** – Peut-être ne sont-ils pas tous mineurs.

**Mme Adeline Hazan.** – Dans les quartiers pour mineurs, dont je rappelle qu’ils ne comportent aucun suivi éducatif, la perméabilité avec le secteur des majeurs est souvent inquiétante. Nos équipes nous font également remonter des carences très importantes dans les parcours en EPM ou en CEF. Le suivi, qui devrait être individualisé, ne l’est en fait que dans de rares cas. En EPM, les violences commises entre détenus sont régulières et en grande partie imputables, selon moi, à l’absence de surveillants durant les temps de promenade.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Nous avons été alertés, au cours de notre visite de l’établissement de Villepinte, au sujet des contraintes qui entourent l’organisation des promenades. Pour éviter les altercations entre jeunes détenus, les sorties ne se font que par petits groupes de quatre ou cinq, ce qui complique l’organisation des rotations.

**Mme Adeline Hazan.** – Certainement, mais je pense que la gestion serait simplifiée si les temps de promenade étaient surveillés. Les CEF ont également leurs propres difficultés, qu'ils soient gérés directement par l'autorité publique ou par des acteurs associatifs. Le projet éducatif est souvent de qualité nettement insuffisante ; la discipline y est soit trop stricte, soit trop laxiste. Enfin, nous y déplorons la collaboration presque inexistante des éducateurs du milieu ouvert qui, avec l'administration des CEF, se rejettent mutuellement la faute quant aux apories du modèle.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Combien de temps durent généralement vos visites ?

**Mme Adeline Hazan.** – Nos contrôles en immersion totale peuvent durer une à deux semaines.

Nous ne sommes pas les seuls à émettre des réserves sur le succès des CEF. La PJJ nous rejoint sur bien des points, mais peine à identifier la source véritable de leurs problèmes, ce qui nous rend plutôt inquiets quant au déploiement annoncé de vingt nouveaux CEF, alors qu'un état des lieux s'impose préalablement. Nous avons, sur le cas particulier des CEF, formulé quelques propositions dont la mise en œuvre nous paraît indispensable. En premier lieu, les CEF doivent bénéficier d'un statut défini pour professionnaliser leur recrutement et pérenniser leur personnel. Trop souvent, les postes de direction sont confiés à des salariés en CDD ou à de très jeunes directeurs d'établissement – dans la plupart des cas des directrices d'ailleurs – dont c'est la première affectation. La rotation des personnels est souvent à l'origine de crises, qui mobilisent les personnels encadrants, au détriment de la qualité du projet d'établissement. Nous proposons également d'engager un plan de formation ambitieux en leur faveur. Nous souhaitons enfin que la création d'un CEF soit précédée d'une réflexion sur le choix de son lieu d'implantation et sur son insertion dans le bassin de vie : est-il pertinent que tant de CEF soient aussi éloignés des centres urbains ? Par ailleurs, nous notons avec inquiétude que, malgré leur vocation à communiquer avec le milieu ouvert, l'architecture des CEF se « carcéralise » de plus en plus.

Au-delà des questions relatives aux établissements, si nous nous penchons davantage sur le droit pénal spécifique aux mineurs, je connais l'attachement du rapporteur à l'esprit initial de l'ordonnance du 2 février 1945. Je ne peux que souhaiter que soit réaffirmée la primauté de l'éducatif sur le répressif, dans un contexte où les magistrats ont un recours trop fréquent à l'incarcération. Je suis aussi très attachée à la limitation de la durée des gardes à vue à 48 heures pour tout mineur, quel que soit son âge.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Il ne me semble pourtant pas tout à fait incohérent que la durée puisse être portée à 72 heures en cas de grande criminalité ou d'acte terroriste.

**Mme Adeline Hazan.** – Cette dérogation n'a pour moi pas lieu d'être. La question de la responsabilité pénale des mineurs me paraît également fort préoccupante. Je rappelle qu'il n'y a pas d'âge minimal fixé par la loi pour engager la responsabilité pénale d'un mineur, ce qui signifie que, quel que soit son âge, un mineur peut être reconnu coupable d'une infraction. Contrairement à la plupart de nos voisins européens, nous n'avons pas défini d'âge – qui pourrait être compris entre dix et treize ans – en-deçà duquel le discernement du mineur n'est pas estimé suffisant pour engager sa responsabilité pénale. Enfin, je plaide pour la fin des procédures de jugement à délai rapproché afin de laisser au jeune prévenu, dont la

personnalité est en construction et peut être sujette à des évolutions rapides, la possibilité de présenter un témoignage sincère, parce que mûri.

J'aborde à présent la question des établissements psychiatriques. À titre liminaire, il me faut vous rappeler que ces centres hospitaliers spécialisés sont considérés comme des lieux de privation de liberté, et relèvent donc de notre compétence. L'hospitalisation d'un mineur peut recouvrir deux formes différentes : elle peut advenir soit sur la demande des titulaires de l'autorité parentale, soit sur décision de l'autorité administrative – en l'occurrence, il s'agit du préfet, mais ces cas sont très rares – ou de l'autorité judiciaire. Dans le cas où la demande émane des parents, l'enfant hospitalisé est considéré comme relevant des soins libres, et n'est donc pas considéré comme étant privé de liberté. Vous m'accorderez que la situation est quelque peu étrange, lorsqu'à aucun moment le mineur n'a donné son accord pour cette hospitalisation !

**M. Michel Amiel.** – Depuis la loi du 5 juillet 2011, trois grands cas d'admissions en soins psychiatriques sous contrainte doivent être distingués : l'admission à la demande d'un tiers (ADT), l'admission sur demande d'un représentant de l'État (ADRE) et – nouveauté apportée par la loi – l'admission en cas de péril imminent sans tiers (API). Je comprends donc que vous souhaiteriez que l'hospitalisation d'un mineur sur demande de ses parents relève de la première catégorie ?

**Mme Adeline Hazan.** – Absolument. Le statut de soins libres, aberrant si l'on considère leur situation, ôte tout pouvoir de contrôle au CGLPL pour le respect de leurs droits fondamentaux. Nous préconisons qu'un recours auprès du juge des libertés et de la détention (JLD) soit ouvert auprès des mineurs non consentants et hospitalisés à la demande d'un tiers. Ce magistrat disposerait du droit de recourir à une expertise psychiatrique. J'insiste sur l'importance du public concerné : en 2015, 18 257 mineurs ont été admis en hospitalisation complète, dont 197 sur demande du représentant de l'État, 239 en application d'une décision du juge des enfants et 42 en application de l'article D. 388 du code de procédure pénale. Toutes les autres admissions font suite à une demande des parents !

La situation est d'autant plus urgente que l'hospitalisation psychiatrique des mineurs ne fait l'objet, au sein des établissements, d'aucun dispositif adapté.

**M. Michel Amiel.** – Je vous rejoins tout à fait sur ce point. Les mineurs sont hospitalisés en établissement psychiatrique dans les mêmes départements que les majeurs. Ce qui revient très paradoxalement à produire dans le milieu hospitalier ce qu'on prétend justement interdire dans le milieu carcéral, en empêchant tout croisement des deux populations.

**Mme Adeline Hazan.** – Nous voyons trop souvent des adolescents de quatorze ans soignés dans les mêmes services que des adultes. Il manque un vrai partenariat entre les établissements et services médico-sociaux, d'une part, les services judiciaires et sociaux chargés du suivi du mineur d'autre part.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Pardonnez-moi cette question, mais pourriez-vous nous éclairer sur les raisons qui devraient conduire à mettre en œuvre le traitement médical différencié pour les mineurs et pour les majeurs ? Je comprends la nécessité d'une séparation pour ce qui regarde le milieu carcéral, mais en quoi est-ce nécessaire en matière thérapeutique ?

**M. Michel Amiel.** – En tant que médecin, je peux apporter quelques éléments de réponse. Les troubles psycho-pathologiques peuvent ne pas déboucher sur le même diagnostic, selon qu'ils surviennent chez l'adulte ou chez le jeune. Par exemple, une bouffée délirante est la plupart du temps, chez l'adulte, le symptôme d'une psychose ou d'une schizophrénie, alors que, chez le jeune, ses impacts peuvent être beaucoup plus limités. Les spécialistes portent une attention excessive aux manifestations de la pathologie, qui sont effectivement très similaires, plutôt qu'à ses causes réelles. Ce qui les conduit à des confusions souvent regrettables et à des traitements insuffisamment différenciés. C'est pourquoi je milite, surtout depuis le rapport que j'ai rendu l'an dernier sur le sujet, pour un développement de la pédopsychiatrie comme discipline autonome, ainsi que pour le développement des pratiques préventives.

**Mme Adeline Hazan.** – Je me permets d'ajouter que le traitement des adultes et des jeunes dans les mêmes services psychiatriques conduit fréquemment à des mesures de contention de ces derniers, non pas dans un dessein thérapeutique, mais pour les empêcher de rencontrer les adultes.

**M. Joël Bigot.** – Vous évoquez toute une série de problèmes liés aux troubles du comportement de ces jeunes. Est-il possible de distinguer chez eux ce qui relève de troubles réels de la personnalité de ce qui relève seulement d'un désir transgressif ? Sans doute en posant cette première distinction, pourrait-on adapter utilement la réponse à apporter...

**M. Michel Amiel.** – Il est vrai qu'il ne faut pas confondre la délinquance initiatique, qui se manifeste essentiellement par des comportements transgressifs, de la délinquance strictement pathologique. Un spécialiste ne sait souvent pas faire le départ entre les deux, alors que la clef du bon traitement réside précisément dans ce travail. Une délinquance initiatique ne peut pas se traiter comme une psychopathologie, ce qui risquerait d'aggraver le mal qu'elle prétend soigner ! J'y ajouterais un troisième cas de délinquance, la délinquance d'exclusion, qu'on repère dans les quartiers et qui relève d'une réponse soit policière soit sociale.

**Mme Adeline Hazan.** – Vous m'interrogez également sur la formation professionnelle et l'enseignement pour les jeunes détenus. Ils fonctionnent bien lorsque l'établissement pénitentiaire est inséré dans le tissu économique local. Mes services ont visité, au mois de mars, l'EPM de Marseille et ils ont constaté que l'administration pénitentiaire, la PJJ et l'éducation nationale y travaillent main dans la main. La formation y est un enjeu prioritaire, même pour les mineurs placés en quartier disciplinaire.

Sur la question du lien avec la famille, il faut constater que rares sont les EPM et les CEF qui parviennent à le maintenir. Face à des familles souvent disloquées, peut-être les éducateurs de la PJJ devraient-ils se montrer plus persévérants pour tenter d'établir une relation avec la famille.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Certaines mères de familles élèvent seules leurs enfants et cumulent plusieurs emplois pour s'en sortir ; il peut être objectivement difficile pour elles de répondre aux sollicitations de la PJJ.

**Mme Adeline Hazan.** – Vous avez raison de rappeler ces difficultés. Je crois néanmoins que des efforts devraient être faits en direction des familles, que l'on peut rencontrer le samedi si elles ne sont pas disponibles en semaine par exemple.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Le manque de moyens de la PJJ explique peut-être parfois la difficulté à créer ce lien avec la famille.

**Mme Adeline Hazan.** – Sans nier la question des moyens, je crois qu'il y aussi un problème de culture professionnelle.

Vous m'interrogiez enfin sur le respect des droits fondamentaux des mineurs. Il n'est malheureusement pas toujours garanti, notamment en ce qui concerne le respect de leur intégrité physique. Les mineurs ont peur de dénoncer les violences dont ils peuvent être victimes de la part d'un surveillant. L'administration pénitentiaire ne donne pas toujours suite lorsque des faits sont dénoncés par les mineurs, sans doute parce qu'elle soupçonne un mensonge. La PJJ accorde elle aussi trop peu d'attention aux faits dénoncés par les mineurs, qu'elle devrait accompagner lorsqu'ils veulent porter plainte.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – S'il peut y avoir des dérapages, faut-il systématiquement porter plainte ? Les surveillants ont affaire à des mineurs particulièrement difficiles qui ont perdu le sens des limites.

**Mme Adeline Hazan.** – la violence n'est pas acceptable quels que soient les actes reprochés au mineur.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Lors de notre visite à Villepinte, un mineur s'est plaint d'avoir été victime de violence ; après explications, il est apparu que le surveillant avait saisi énergiquement par l'épaule ce mineur qui refusait de mettre un T-shirt. Je doute que de tels faits méritent d'être qualifiés de violence entraînant un dépôt de plainte.

**Mme Laurence Rossignol.** – Dans une institution de la République, notre niveau d'exigence en matière de violence physique doit être plus élevé que dans un contexte de simples relations interpersonnelles.

**M. Michel Amiel.** – Comment alors maîtriser physiquement un adolescent qui traverse une crise de violence ?

**Mme Adeline Hazan.** – Il peut être nécessaire de le contenir, j'en conviens.

**M. Michel Amiel.** – Contenir un adolescent nécessite parfois de recourir à la force de manière assez brutale.

**Mme Adeline Hazan.** – Lorsqu'un adolescent provoque un éducateur, le professionnel ne doit pas répondre à cette provocation par de la violence. C'est le point sur lequel je souhaite insister.

**Mme Laurence Rossignol.** – De même que nous n'acceptons pas qu'un enseignant porte la main sur un élève, il n'est pas acceptable, à mes yeux, qu'un surveillant pénitentiaire frappe un jeune détenu. Il leur est parfois nécessaire de s'imposer physiquement face au détenu mais ils ne doivent pas porter la main sur lui. J'ajoute qu'il est rare qu'un surveillant soit condamné pour des violences qu'il n'aurait pas commises, alors que les faits de violence sur les jeunes détenus qui ne sont pas sanctionnés doivent être, je le crains, beaucoup plus nombreux.

**Mme Adeline Hazan.** – Je crois qu'il convient d'être très vigilant sur cette question de la violence et j'insiste sur le fait qu'il est de la responsabilité des éducateurs de la

PJJ d'accompagner le détenu qui veut porter plainte, ce qui n'interdit pas d'avoir un dialogue avec le mineur pour éclaircir les faits et apprécier la situation à sa juste mesure.

En conclusion, je renouvelle ma demande que le dispositif des CEF soit correctement évalué avant d'ouvrir de nouvelles structures et je vous signale la parution prochaine d'un avis sur les mineurs placés en centre de rétention administrative (CRA), avis que je ne manquerai pas de vous faire parvenir.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Pour qu'un CEF fonctionne bien, il faut assurer la stabilité de l'équipe et qu'un projet d'établissement de qualité soit élaboré. Serait-il utile de définir un cahier des charges reprenant les bonnes pratiques observées sur le territoire national ?

**Mme Adeline Hazan.** – Il existe un cahier des charges mais la réalité constatée dans les CEF s'en écarte souvent ! Il faut définir un projet d'établissement ainsi qu'un projet éducatif pour chaque mineur. La difficulté réside dans le fait que peu d'éducateurs veulent travailler en CEF, ce qui explique le recours fréquents à des salariés en CDD, incompatible avec la constitution d'équipes stables.

**M. Joël Bigot.** – Certains pays étrangers pourraient-ils nous servir de modèle en ce qui concerne la prise en charge éducative des mineurs ?

**Mme Adeline Hazan.** – Je pense que vous devriez vous intéresser aux pratiques en vigueur dans les pays du Nord de l'Europe ou au Canada, qui peuvent constituer des références intéressantes.

**M. Michel Amiel.** – Les métiers d'éducateur ou de surveillant sont peu attractifs, c'est une réalité incontournable avec laquelle il nous faut composer. Concernant la PJJ, la loi du 5 mars 2007 l'a recentrée sur le suivi des mineurs délinquants. Ce choix a-t-il pu porter atteinte à la continuité des parcours en instaurant une coupure entre mesures civiles et mesures pénales ?

**Mme Adeline Hazan.** – Cette réforme a effectivement eu pour effet de dissocier la prise en charge civile, assurée par l'aide sociale à l'enfance des départements, de l'accompagnement effectué par la PJJ au pénal, alors que ce sont très souvent les mêmes jeunes qui font l'objet de ces deux types de mesures !

**M. Michel Amiel.** – L'idéal serait que les mineurs ayant affaire à la justice soient suivis par la PJJ en milieu ouvert. Cependant, dans un contexte où les familles sont souvent disloquées et vivent dans des environnements urbains difficiles, n'est-il pas parfois utile d'extraire, pour un temps, le jeune de son milieu ?

**Mme Adeline Hazan.** – Cet éloignement peut être bénéfique, mais il convient d'apprécier les situations au cas par cas. Certains jeunes auront besoin au contraire d'un accompagnement éducatif dans leur milieu familial.

Le projet de loi de programmation pour la justice contient une mesure intéressante, qui vise à autoriser le retour temporaire du jeune chez ses parents, ou dans une famille d'accueil, avant la fin de son placement en CEF, afin de préparer sa sortie. Un placement en CEF est théoriquement partagé en trois phases : absence de contacts avec les parents, puis rétablissement de contacts espacés, enfin rapprochement avec l'environnement familial avant la sortie.

**M. Michel Amiel.** – Le CEF constitue trop souvent l’antichambre de la prison dans un parcours carcéral.

**Mme Adeline Hazan.** – Si les termes du contrôle judiciaire ne sont pas respectés, le mineur peut effectivement être envoyé en prison.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Il me reste à vous remercier pour les informations précieuses que vous nous avez apportées et pour cet échange très riche.

**Audition de Mme Sylvie Escalon, adjoint au sous-directeur de la régulation de l’offre de soins et de M. Thierry Kurth, chef du bureau « Prises en charge post-aiguës, pathologies chroniques et santé mentale » à la direction générale de l’offre de soins (DGOS)**

*Le compte rendu de cette table ronde sera publié ultérieurement.*

**Audition conjointe de Mme Stéphanie Cherbonnier, conseillère judiciaire à la direction générale de la police nationale (DGPN) ; du colonel Jude Vinot, du chef d’escadron Erik Salvadori et de Mme Sandrine Guillon, conseillère juridique et judiciaire de la direction générale de la gendarmerie nationale (DGGN)**

*Le compte rendu de cette table ronde sera publié ultérieurement.*

**Audition de Mmes Catherine Pautrat, inspectrice générale de la justice, Isabelle Poinso, inspectrice des services judiciaires et Sophie du Mesnil-Adelee, inspectrice de la protection judiciaire de la jeunesse, co-auteurs en 2015 d’un rapport d’inspection sur le dispositif des centres éducatifs fermés (CEF)**

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Pour cette dernière audition de la journée, nous avons le plaisir de recevoir Mmes Catherine Pautrat, inspectrice générale de la justice, Isabelle Poinso, inspectrice des services judiciaires et Sophie du Mesnil-Adelee, inspectrice de la protection judiciaire de la jeunesse. Vous avez réalisé en 2015 un rapport d’inspection consacré aux centres éducatifs fermés (CEF).

Alors que le Gouvernement a annoncé la création de vingt nouveaux CEF, nous avons souhaité bénéficier de votre expertise concernant ce dispositif souvent critiqué. Au mois de mai, nous avons visité le CEF de Savigny, qui est le premier à avoir ouvert en Ile-de-France, et nous avons été plutôt séduits par la qualité de l’environnement dans lequel évoluent ces mineurs et par l’ampleur des moyens mobilisés, notamment pour leur faire découvrir des métiers et entamer un début de formation professionnelle.

Nous sommes néanmoins conscients que les situations peuvent être très contrastées dans les 52 centres que compte notre pays et nous savons aussi que la situation dans un CEF peut changer très rapidement, en fonction de la personnalité des mineurs qui y sont placés et en fonction de la qualité de l’équipe qui les encadre.

C'est pourquoi nous avons besoin d'entendre vos analyses afin d'avoir une vision plus complète de la situation des CEF dans notre pays.

**Mme Catherine Pautrat, inspectrice générale de la justice.** – Le rapport que vous mentionnez est relativement ancien et succède lui-même à un précédent rapport paru en 2013.

Les 52 CEF connaissent des situations très contrastées. Ce sont des structures qui sont fragiles par définition ; je les qualifie de « systémiques » dans la mesure où la réussite dépend de facteurs qui se cumulent : qualification et cohésion de l'encadrement, structure de l'établissement et des procédures de référence, environnement propice à l'insertion, etc. À partir du moment où l'un de ces critères n'est pas rempli, le CEF ne fonctionnera pas. Il convient de noter que les mineurs qui y sont placés présentent des profils difficiles, il s'agit le plus souvent de multirécidivistes, ancrés dans la délinquance.

Si, en face, le CEF ne remplit pas les conditions que j'ai évoquées, la structure explose. Chaque année, l'inspection générale conduit des missions d'inspection dans des CEF : hier encore, un rapport d'inspection a été remis au sujet du CEF de Saint-Menehould afin de faire la lumière sur des dysfonctionnements. La fragilité que j'évoquais tient au fait que le bon fonctionnement d'un CEF à un instant donné ne garantit pas son bon fonctionnement dans la durée. Des CEF jugés performants peuvent connaître, l'année suivante, des dysfonctionnements graves : violences envers les jeunes, maltraitance, pratique excessive de la contention.

Mon propos est que les CEF ont été conçus comme une des composantes d'une offre globale de prise en charge des mineurs délinquants ; le CEF n'est pas une solution miracle, il y a un amont et un aval qui doivent être pensés. Combien de CEF faut-il ? Au vu des besoins, le rapport de 2013 proposait la création de treize CEF supplémentaires, dont l'un dans le sud de la France destiné à l'accueil des jeunes filles. La création de CEF doit être mise en rapport avec leur coût très élevé, de l'ordre de 600 euros par jour par mineur accueilli, et le fait, qu'à aucun moment, la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) n'a été en capacité d'en mesurer l'efficacité.

**Mme Sophie du Mesnil-Adelée, inspectrice de la protection judiciaire de la jeunesse.** – Le CEF n'est en effet qu'un mode d'accueil parmi d'autres, non un modèle unique à imposer. La PJJ a besoin d'une palette variée de solutions de placement, à l'instar des familles d'accueil ou des établissements de placement éducatif. Au sein de cette offre, le CEF est pertinent et adapté pour ce pour quoi il fut conçu – l'accueil des multirécidivistes – mais il ne doit pas la vampiriser de par son coût.

Un problème des CEF est la question de leur fermeture qui, de juridique, est devenue de plus en plus physique. Cette fermeture n'est pas étrangère aux violences qui y ont lieu, l'isolement nourrissant une forme de confrontation. J'insiste sur le caractère juridique de la fermeture : les CEF n'ont pas vocation à se substituer à la prison.

**Mme Isabelle Poinso, inspectrice des services judiciaires.** – J'insiste sur l'importance de l'ouverture des CEF aux autres partenaires, en particulier l'éducation nationale et les acteurs de la formation professionnelle. La réinsertion des mineurs passe par le fait que ceux-ci rejoignent au plus tôt des dispositifs de droit commun, d'où l'enjeu de la localisation des CEF ; le rapport insiste de ce fait sur la proximité avec les bassins de formation et d'emploi.

**Mme Sophie du Mesnil-Adelée.** – Au vu de la population accueillie dans les CEF, les incidents et la violence ne sont pas anormaux ; mais les violences sur les mineurs demeurent inacceptables. On observe toutefois des dysfonctionnements chroniques et de longue durée. Le CEF de Saint-Menehould, mentionné par ma collègue, a déjà fait l'objet dans le passé de plusieurs alertes liées à des violences sur mineurs.

**Mme Catherine Pautrat.** – J'ajoute que la publication du rapport de 2013 n'a pas entraîné de réaction de la PJJ. En revanche, le rapport de 2015 a entraîné une prise de conscience des difficultés rencontrées par ces structures, qui s'est traduite par un plan d'action et la mise en œuvre de la majorité des recommandations.

S'agissant du contrôle des CEF, il doit être mené par l'ensemble des autorités compétentes : la PJJ, l'inspection générale, le contrôleur général des lieux de privation de liberté, mais également les autorités judiciaires, parquet et siège.

**Mme Sophie du Mesnil-Adelée.** – Le contrôle du secteur associatif habilité présente davantage de difficultés. Les dysfonctionnements liés à des actes de maltraitance relèvent en grande majorité de ces structures, même s'il y en a eu dans les CEF du secteur public. Huit inspections ont eu lieu depuis 2015, soit une moyenne de deux par an.

**M. Michel Amiel, rapporteur.** – Combien de temps durent ces inspections ?

**Mme Catherine Pautrat.** – Elles durent quinze jours, qui peuvent être fractionnables en deux périodes d'une semaine.

**Mme Isabelle Poinso.** – Le contrôle des personnels des CEF du secteur associatif est particulièrement difficile dans la mesure où c'est l'association qui recrute ses personnels. Le ministère a peu de visibilité sur les personnes employées, si ce n'est lors de l'habilitation mais qui n'a lieu que tous les cinq ans. Il y a un vrai problème de vivier de recrutement, ce qui entraîne souvent l'embauche de personnes non qualifiées, y compris parfois des *coachs* sportifs, et qui alimente le *turnover* des équipes.

**Mme Catherine Pautrat.** – Beaucoup de CEF ont été implantés dans des zones reculées. Le recrutement n'en est que plus difficile car il n'y a simplement pas de vivier de personnes qualifiées. Les treize CEF dont le rapport de 2013 préconisait la création devaient être à proximité des lieux de vie des jeunes et des bassins d'emploi et de formation.

**M. Michel Amiel.** – N'y a-t-il pourtant pas un avantage à sortir le jeune délinquant de son milieu ?

**Mme Catherine Pautrat.** – C'est une raison qui a présidé à ce choix. Mais il y a un paradoxe à éloigner le jeune tout en visant le maintien des liens familiaux et la préparation de la sortie.

**Mme Sophie du Mesnil-Adelée.** – Il y a sans conteste plus d'inconvénients que d'avantages aux implantations les plus reculées : outre la question du recrutement, se posent les problèmes liés aux transports, à l'accès aux formations et au maintien du lien avec les familles.

Rappelons que les CEF ne sont pas un dispositif d'éloignement, ce que d'autres dispositifs favorisent à l'instar des centres éducatifs renforcés (CER), qui ont été quelque peu délaissés en faveur des CEF. Après une première phase de coupure avec son milieu, le séjour

en CEF a pour finalité le retour et la réinsertion du mineur dans son environnement d'origine. C'est une tâche impossible à plus de deux cents kilomètres du quartier et du lycée dans lequel il est supposé revenir après un séjour de six mois.

**Mme Catherine Pautrat.** – Le CEF ne doit pas être pris de manière isolée ; la préparation de la sortie est fondamentale.

**M. Michel Amiel.** – Possédez-vous une méthodologie d'évaluation des CEF ?

**Mme Catherine Pautrat.** – Nous avons en effet un référentiel de contrôle de ces structures, au regard de leur cahier des charges. Il figure parmi les annexes du rapport de 2013, même s'il s'est étoffé depuis. Nous ne l'employons pas forcément pour les inspections de fonctionnement, qui ont pour objet de faire la lumière sur un dysfonctionnement particulier.

**Mme Isabelle Poinso.** – L'inspection générale de la justice réfléchit sur les suites du rapport de 2015 et elle établit un bilan des inspections menées depuis sa parution, afin de progresser dans la réflexion sur les CEF et leur évolution.

**Mme Sophie du Mesnil-Adelée.** – L'inspection de la PJJ a élaboré un manuel de contrôle des CEF, qui a été distribué à l'ensemble des directeurs.

**M. Michel Amiel.** – Si les familles d'accueil relèvent bien souvent du militantisme, peut-on imaginer d'autres solutions de placement comme des foyers ouverts ? Il s'agirait d'une solution moins coûteuse et débarrassée des connotations carcérales.

**Mme Sophie du Mesnil-Adelée.** – De fait, cela existe : il s'agit des établissements de placement éducatif (EPE), qui sont un dispositif classique de la PJJ, dont un certain nombre ont d'ailleurs été transformés en CEF. Si ces établissements ne sont pas exempts de difficultés, ils répondent à la majorité des besoins de prise en charge des jeunes.

Les EPE sont des structures ouvertes, permettant une scolarisation à proximité et un retour en famille le week-end. Les mineurs y circulent librement et parfois s'en vont, si bien que certains les appellent les « foyers passoires ».

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Par qui ces jeunes sont-ils placés ?

**Mme Sophie du Mesnil-Adelée.** – Par un magistrat.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Quels sont les déterminants du choix du type de placement ?

**Mme Catherine Pautrat.** – Cela dépend du jeune, de son parcours, de son projet, des faits qui lui sont reprochés : c'est du sur-mesure. Le magistrat envoie le jeune dans la structure qui lui semble la plus adaptée.

**M. Michel Amiel.** – Et où il y a de la place !

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Là où les EPE ont été transformés en CEF, le juge n'a plus vraiment le choix.

**Mme Catherine Pautrat.** – C’est pourquoi le rapport de 2013 prônait l’arrêt des conversions d’EPE en CEF et la création de CEF *ex nihilo*.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Nous devons être vigilant sur ce point s’agissant de la création annoncée de vingt CEF.

**M. Michel Amiel.** – Les EPE proposent-ils une prise en charge médicale et psychologique satisfaisante ?

**Mme Sophie du Mesnil-Adelée.** – Satisfaisante sans doute pas, mais le soin et l’orientation vers le soin font partie de l’action de la PJJ, tant en EPE qu’en CEF. Il convient d’ailleurs de garder à l’esprit qu’il s’agit de solutions complémentaires : un mineur en CEF peut très bien être placé en EPE à l’issue de son séjour.

**M. Michel Amiel.** – Quel est le coût du séjour en EPE ? Est-il moindre qu’en CEF ?

**Mme Catherine Pautrat.** – J’ignore le coût exact mais il est bien inférieur à celui du CEF.

S’agissant de la santé, certains CEF étaient à l’origine dédiés à l’accueil de mineurs présentant des problèmes de santé mentale ; les autres étaient dépourvus de moyens. C’est pourquoi nous avons demandé que tous les CEF aient 1,5 équivalent temps plein (ETP) de personnels de santé, une infirmière et un psychologue ; cela a été généralisé.

**Mme Chantal Deseyne.** – Lors de la visite d’un CEF, j’ai été sidérée par le fait que les mineurs qui y sont accueillis, souvent en rupture avec l’école, n’y aient que sept ou neuf heures hebdomadaires d’enseignement. Faut-il permettre leur intégration dans un établissement scolaire à proximité du CEF ? Quels en seraient les freins ?

**Mme Sophie du Mesnil-Adelée.** – Le frein principal procède du stade de déscolarisation de certains mineurs, dont le niveau scolaire est parfois proche du CE2. Dans ces conditions, la reconstruction des bases et une progressivité sont nécessaires avant le retour en établissement ou en CFA. Pour ceux qui présentent des difficultés psychologiques, le soin constitue également un préalable. L’inscription en établissement scolaire se pratique déjà ; force est de constater que bien peu de mineurs y sont prêts, au moins à court terme.

L’objectif affiché est de dispenser quinze heures hebdomadaires d’enseignement en interne. Nous sommes en-deçà et parfois même encore très loin.

**Mme Catherine Pautrat.** – Certains jeunes, qui ont toujours été en difficulté scolaire, sont dans une posture de rejet total de l’enseignement. Les mettre en situation d’apprendre nécessite un travail psychologique. J’ai néanmoins l’exemple d’un mineur de dix-sept ans qui se rendait tous les jours au lycée, en classe de première ; il s’agit toutefois d’un cas exceptionnel, provenant d’un milieu favorisé.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – On voit bien que notre système scolaire, fondé sur une évaluation couperet, met des enfants en situation d’échec dès leur plus jeune âge. Plutôt que par la forme scolaire, les CEF permettent-ils l’apprentissage par des approches détournées ?

**Mme Sophie du Mesnil-Adelée.** – Les ateliers techniques, menés par des personnes extérieures – par exemple, des anciens compagnons du devoir – fonctionnent bien. On arrive par ce moyen à redonner goût aux apprentissages.

**Mme Catherine Pautrat.** – En CEF, chaque intervenant compte. C'est le caractère systémique que je décrivais : les apprentissages peuvent ainsi être facilités par des travaux manuels, où le jeune réussit et reprend confiance. La totalité des acteurs doivent converger vers sa réussite.

**Mme Isabelle Poinso.** – La difficulté que l'on rencontre est souvent celle de l'isolement de l'enseignant au sein de l'équipe du CEF. La cohésion de l'équipe, autour d'un projet global, est fondamentale pour la réussite du CEF.

**Mme Catherine Troendlé, présidente.** – Je vous remercie de vos excellentes réponses.

*La réunion est close à 18 h 55.*



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

**Mercredi 6 juin 2018**

- Présidence de Mme Corine Imbert, présidente –

*La réunion est ouverte à 17 h 30.*

**Table ronde autour de M. Thomas Échantillac pour l'Association française des cueilleurs (AFC), Mme Catherine Segretain pour le Mouvement d'agriculture biodynamique (MABD), M. Vincent Segretain pour la Fédération nationale de l'agriculture biologique (FNAB), Mme Nadine Leduc pour le Comité des plantes aromatiques et médicinales (CPPARM), un représentant de PPAM de France**

**Mme Corine Imbert, présidente.** – Mes chers collègues, notre mission d'information poursuit ses travaux en accueillant des représentants des producteurs et cueilleurs : M. Thomas Échantillac pour l'Association française des cueilleurs (AFC), Mme Nadine Leduc pour le Comité des plantes aromatiques et médicinales (CPPARM), Mme Catherine Segretain pour le Mouvement d'agriculture biodynamique (MABD), M. Vincent Segretain pour la Fédération nationale de l'agriculture biologique (FNAB).

Le représentant de PPAM de France est finalement excusé.

Cette table ronde fait l'objet d'une captation vidéo et d'une retransmission en direct sur notre site Internet. Elle a été ouverte à la presse ainsi qu'au public.

Je remercie nos intervenants d'avoir accepté de participer à cette table ronde pour nous présenter leurs activités et leurs réflexions.

**M. Vincent Segretain pour la Fédération nationale de l'agriculture biologique (FNAB).** – Mon épouse et moi sommes producteurs en circuit court dans le Puy-de-Dôme depuis 25 ans. J'interviens également en tant que secrétaire national de la Fédération nationale de l'agriculture biologique.

La première carte projetée vous montre la dynamique de la production biologique des plantes à parfum, aromatiques et médicinales (PPAM) en France. Présente dans toutes les régions, elle est en pleine évolution.

Les conversions au bio et les premières installations sont nombreuses. Quelques données illustrent cette évolution : 2 248 exploitations PPAM sont engagées en bio en 2016 pour une surface de 7 085 hectares ; 6 % des fermes bio produisent des PPAM, dont plus d'un tiers à titre principal ; 54 % des producteurs de PPAM bio déclarent pratiquer la vente directe ; 18,4 % des PPAM françaises sont produites en bio. Si vous ne retenez qu'un chiffre, ce dernier me semble le plus important.

Près de 63 000 hectares de PPAM sont cultivés en bio en Europe ; la France représente 11 % de cette surface.

La Fédération nationale de l'agriculture biologique est un réseau de producteurs de plantes bio constitué pour soutenir les agriculteurs tant en filière courte que longue. Il accompagne la filière PPAM française sur les volets technique, économique, politique et stratégique : il s'agit de créer, animer et structurer les groupements de producteurs de plantes bio, que ce soit en termes d'accompagnement technique ou de structuration commerciale.

Créée en 2015 à l'initiative du syndicat des Simples, la Fédération des paysans-herboristes regroupe quant à elle l'ensemble des producteurs de plantes (plus de 250) qui ont recours à la vente directe ou en circuit court.

Les paysans cultivent, cueillent et transforment les plantes aromatiques et médicinales de manière artisanale, selon les principes de l'agro-écologie, et contribuent ainsi à la valorisation et à la préservation des ressources naturelles.

Notre principal souci – qui a motivé la création de la FNAB – est de clarifier les modalités selon lesquelles nous pouvons informer les consommateurs sur les usages traditionnels de nos plantes.

Deux enquêtes sont à mentionner au sujet de la réglementation en matière de vente directe : la première est une étude auprès des usagers, dont les résultats vous seront présentés par Carole Brousse et Jean-Baptiste Gallé lors d'une prochaine audition ; la seconde a été lancée en avril 2018 auprès des producteurs en circuit court avec 235 répondants, soit un tiers des producteurs en agrobiologie. Je vais vous en présenter les premiers résultats. 75 % des producteurs ayant participé à l'enquête ont pour activité principale la production, la transformation et la commercialisation de plantes en circuit court ; 87 % d'entre eux ont un label d'agrobiologie ; leur chiffre d'affaires peu élevé est compensé par le fait que leur production nécessite peu d'investissements donc peu d'endettement ; surtout, tous ont recours à une main d'œuvre importante.

L'enquête a permis de mettre en lumière l'augmentation importante, au cours des dernières années, des installations des jeunes en agrobiologie, sur l'ensemble des départements français. A la question « combien d'espèces de plantes commercialisez-vous en circuit court ? », 69 % des producteurs ont répondu de 10 à 50 espèces, 16 % de 50 à 200 et 2 % plus de 200. Plus de 80 % vendent des plantes sèches, donc peu transformées, mais la moitié d'entre eux vendent aussi des huiles essentielles et des préparations complexes (comme les hydrolats, vinaigres et macérâts) à côté d'autres produits raffinés comme des cosmétiques (plus de 40 %) ou des préparations alimentaires (40 % environ).

On apprend aussi que, selon eux, la réglementation - multiple et complexe - représente le principal problème pour commercialiser les plantes. Les réponses évoquent principalement les interdits, notamment l'interdiction de pouvoir donner des conseils aux usagers, et la lourdeur de la réglementation, eu égard à leurs petits volumes de production (notamment pour la vente de cosmétiques).

La majorité des producteurs (67 %) vendent leurs plantes en direct sur les marchés, à la ferme, sur des salons ou des foires, ce qui ne les empêche pas de passer également par le biais de magasins (pour 82 % d'entre eux).

En tout état de cause, que ce soit à la ferme ou en magasin, 88 % des producteurs disent donner des conseils ou des informations sur les produits qu'ils vendent.

Plus de la moitié ont une formation initiale agricole spécialisée en plantes et plus d'un tiers ont une formation en herboristerie. Il me semble important de souligner que presque toutes les personnes interrogées disent rechercher une formation supplémentaire. C'est donc une profession où la demande de formation continue est permanente.

Parmi les centres de formation professionnelle agricole spécialisés en PPAM, dont les trois principaux (dans la Drôme, dans le Jura et en Auvergne) forment plus de 120 étudiants sur des formations longues de 8 à 10 mois, l'enquête a confirmé que le nombre de personnes formées était partout en augmentation. Les informations recueillies auprès du centre de formation de Montmorot, dans le Jura, sont significatives : les trois-quarts des personnes qui y ont suivi une formation travaillent dans la filière ; plus de la moitié sont installés sur des circuits courts, ce qui est nouveau. A cet égard, les producteurs en circuit court disent recevoir de plus en plus de jeunes, stagiaires, qui souhaitent s'installer en circuit court ; sur les 20 étudiants, 17 disent vouloir être reconnus comme paysans-herboristes et approfondir leurs connaissances. La reconnaissance de leur métier fait partie de leur préoccupation.

À cet égard, le centre de formation de Nyons dans la Drôme va proposer un cycle de formation intitulé « transmettre les savoirs populaires », valeur qui est au cœur de l'herboristerie.

**Mme Catherine Segretain pour le Mouvement d'agriculture biodynamique (MABD).** – Productrice en Auvergne depuis 25 ans, notre exploitation repose sur le travail de trois personnes, dont une salariée à mi-temps, pour produire une centaine de plantes, sur un hectare de culture dont un quart de cueillette sauvage.

Nous cueillons et conditionnons les plantes en sachets à la ferme. Nous les vendons en circuit court, directement à des particuliers ou en magasin d'alimentation bio, tel que Biocoop. Il nous arrive de vendre des plantes en vrac à des professionnels, pour la restauration, la fabrication de savon ou le soin aux vignes par exemple.

Je suis membre du conseil d'administration de la Fédération des paysans-herboristes et je représente ici la voix du Mouvement d'agriculture biodynamique (MABD). Je n'ai pas toujours été agricultrice mais j'ai toujours travaillé autour des plantes : d'abord en tant que chargée d'études sur le développement de la filière PPAM Ardèche, puis au sein d'un petit laboratoire pharmaceutique, pour la fabrication d'extraits hydro-alcooliques de plantes.

Au cours de ma formation en agriculture biodynamique, j'ai fait un stage dans une petite exploitation d'un hectare en circuit court. Ça a été le déclic : j'ai découvert des gens qui vivaient à 100 % de cette activité et c'est à la suite de cela que je me suis installée. C'est toujours un bonheur, même si ce métier demande beaucoup de ténacité et une passion intacte pour les plantes.

Les obstacles en circuit court sont, en effet, nombreux. Et le premier réside dans la réglementation, en partie obsolète et illogique pour nous : l'interdiction de donner des conseils sur les plantes est, en particulier, particulièrement handicapante. Les consignes des agents de la DGCCRF, selon lesquels les consommateurs doivent se renseigner sur Internet, préalablement à l'achat des plantes en magasin, illustre cette incohérence.

Parmi les 148 plantes « hors monopole pharmaceutique », on en trouve une soixantaine dans les supermarchés : en particulier les plantes alimentaires, telles l'ail ou le fenouil, ou les plantes aromatiques couramment utilisées dans la cuisine (rose, menthe). Finalement, très peu de plantes sont réservées aux herboristes. D'autant que cette liste ne prend pas en compte la production des outre-mer.

Au titre des incohérences de cette liste, notez, par exemple, que, si vous voulez acheter du pissenlit, vous pouvez venir chez moi pour la feuille, mais pas pour la racine qui ne fait pas partie de la liste, alors que c'est elle qui entre dans les préparations traditionnelles.

Nous ne produisons pas de cosmétiques et heureusement car, là encore, la réglementation qui s'applique est extrêmement lourde pour les petites structures !

Ceci renvoie à la complexité engendrée par la segmentation de la réglementation : à chaque usage correspond une réglementation, alors même qu'une même plante a plusieurs usages.

Sur le plan agricole, les producteurs en circuit court travaillent sur des petites, voire des très petites surfaces. La production repose donc essentiellement sur le travail de la main-d'œuvre, puisque tant la cueillette que le séchage, le tri des plantes, leur transformation, ne peuvent se faire que manuellement.

C'est un travail artisanal qui demande beaucoup de précision. Même si, comparativement à des pays comme la Chine ou l'Inde, l'importance de la main-d'œuvre peut représenter un handicap, nous parvenons néanmoins à valoriser ce travail et la qualité des produits auprès des consommateurs, qui considèrent le respect de la plante comme une composante du prix à payer.

En ce sens, je considère ce savoir-faire artisanal comme une valeur ajoutée et pas comme un poids, ce qui correspond d'ailleurs à une véritable demande de « consommer local » que nous contribuons à soutenir et à transmettre par le respect de l'agro-écologie.

L'avantage d'être positionnée en circuit court, c'est la proximité avec le consommateur. Nous savons pour qui nous prenons soin de nos plantes. Derrière le geste, il y a des noms et des visages. Parallèlement, les personnes qui achètent nos plantes savent l'importance que nous leur donnons et la considération que nous leur portons.

Je voudrais insister, en guise de conclusion, sur la notion de bien commun de l'humanité : les plantes sont notre bien commun. Pour moi, la question est : comment faire pour préserver collectivement ce bien commun en France et à l'échelle planétaire ?

**M. Thomas Échantillac pour l'Association française des cueilleurs (AFC).** – Je vais vous présenter l'activité de cueillette.

Une partie importante et non chiffrée à ce jour de la production des PPAM est issue de prélèvement de la flore spontanée en France. Je parlerai malheureusement uniquement de la France métropolitaine, n'ayant pas de contact avec le monde ultra-marin. Le champ d'utilisation des plantes sauvages est très large : denrées alimentaires, cosmétiques, compléments alimentaires, médicaments homéopathiques, parfums...

Cueillir des plantes dans la nature est une activité pratiquée depuis des millions d'années, pour se nourrir, pour se soigner, entre autres usages. Ce sont des gestes transmis par

les générations précédentes. C'est une activité qui se professionnalise depuis quelques décennies, en réponse à une demande croissante.

La particularité de la cueillette professionnelle en France est qu'elle est pratiquée par choix, par des personnes indépendantes. Cueillir est un métier qui demande de nombreuses compétences. Il existe plusieurs profils parmi les cueilleurs professionnels : certains cueillent avec une valorisation des produits en vente directe, d'autres répondent aux besoins des industriels.

Malgré nos différences, nous avons conscience qu'il existe une seule ressource commune. Face à l'augmentation permanente de la demande, et en réaction au développement de ce qui nous a semblé constituer des « mauvaises pratiques », nous nous sommes rassemblés au sein de l'association française des professionnels de la cueillette sauvage (AFC) dans le but de préserver cette ressource et de valoriser notre métier.

Notre activité dépend de cette ressource mais il faut bien voir qu'aujourd'hui, la cueillette est loin d'être la première menace sur les milieux naturels : l'urbanisation et certaines pratiques agricoles, pastorales ou forestières, sont des facteurs importants de la destruction des milieux dans lesquels nous cueillons les plantes.

Nous avons recensé 721 espèces de plantes sauvages récoltées sur le territoire métropolitain, soit plus de 10 % de notre biodiversité. La protection des espèces menacées en France est encadrée par le code de l'environnement et de nombreux arrêtés ministériels et préfectoraux. L'AFC dialogue aujourd'hui avec le ministère de la transition écologique et solidaire pour l'actualisation de cette réglementation.

En tant que cueilleurs, nous sommes partie prenante des milieux naturels dans lesquels nous intervenons. Ce lien direct à la nature, qui nous anime, nous donne plusieurs fonctions : nous sommes les maillons d'une chaîne de transmission de savoirs et savoir-faire anciens ; nous sommes des témoins de la réduction des espaces sauvages, de la disparition de certaines espèces ; nous sommes un vecteur important de lien à l'environnement pour tous les publics ; nous sommes des acteurs du développement rural et local.

Cette dimension sensible est partagée par l'ensemble des cueilleurs de l'AFC. Depuis la création de notre association, nous avons le souci d'être et d'agir dans le respect et la protection de l'environnement d'une part, et d'autre part de garantir le renouvellement de la ressource.

Nous souhaitons donner une visibilité à notre profession afin de limiter les « mauvaises pratiques », qui sont encouragées par les arguments économiques de certains industriels. Quelle que soit la filière de commercialisation, la traçabilité des plantes ne doit pas être négligée, les sites doivent être respectés.

Nous avons pu travailler ces cinq dernières années sur ces problématiques grâce à un projet de recherche-action porté par l'université de Lausanne et financé par la fondation d'entreprise Hermès, en partenariat avec AgroParisTech, le Conservatoire national botanique des Pyrénées et de Midi Pyrénées et du conservatoire national des plantes à parfum, aromatiques et médicinales de Milly-la-Forêt.

Nous avons ainsi rédigé une charte et travaillons à un guide de bonnes pratiques de cueillette, qui contient des fiches techniques. Ces outils sont le fruit d'une longue réflexion

et de notre expérience de terrain. Ils nous paraissent incontournables pour une gestion intelligente de cette ressource sauvage, en concertation avec les gestionnaires de l'environnement.

Je voudrais à présent vous parler davantage de mon activité.

Je me définis comme cueilleur-distillateur. Je suis basé dans la Drôme. Je cueille au cours de la saison une cinquantaine de références. Je me suis par exemple extrait de ma cueillette de tilleul pour vous rejoindre aujourd'hui. J'ai une gamme en vente directe d'huiles essentielles, d'hydrolats, de baumes et de crèmes. Je les vends sur les marchés, les foires et en réseau de boutiques, dans le cadre d'un groupement de producteurs. Je suis donc un paysan-herboriste.

En quelques années, nos produits ont retenu cinq fois l'attention des services de la répression des fraudes sur les lieux de vente, non pas que nos produits soient réellement non-conformes (nous n'avons reçu qu'un seul rapport de leur part), mais en raison de normes très diverses qui s'appliquent à chaque spécialité. La diversité réglementaire liée à la nature de nos produits est extrêmement lourde pour les très petites structures. Ces réglementations sont souvent conçues pour les industriels.

Ainsi, les huiles essentielles et hydrolats que nous produisons peuvent être utilisés de différentes manières par le consommateur : alimentaire ou cosmétique notamment. Or, la réglementation nous impose un étiquetage unique. Il m'a été demandé d'apposer quatre étiquettes différentes sur mes flacons d'huile essentielle de lavande. Mais le consommateur n'en achètera qu'un flacon à la fois et ne peut avoir une information complète !

Nos baumes naturels à la cire d'abeille sont sujets à la même réglementation cosmétique harmonisée au niveau européen, qui nous impose des dossiers, analyses et expertises inadaptées à des préparations traditionnelles. Les coûts engendrés peuvent être supportés par des industriels mais non par des paysans-herboristes.

La réglementation concernant l'information sur les vertus des plantes ne nous permet pas de donner l'information pertinente que le consommateur attend. La réglementation des allégations nutritionnelles et de santé, conçue pour limiter la publicité mensongère et protéger les consommateurs, n'est pas adaptée aux produits traditionnels à base de plantes. Elle a un effet contre-productif dans la mesure où elle favorise les mésusages.

De nombreux porteurs de projet à travers la France entière sont aujourd'hui effrayés par ces réglementations. Or ces porteurs de projet sont les garants de l'avenir de nos savoirs et savoir-faire autour des PPAM. Nous espérons que le cadre réglementaire puisse s'adapter à nos pratiques de paysans-herboristes afin de développer ce métier d'avenir qui répond à une demande sociétale.

**Mme Nadine Leduc pour le Comité des plantes aromatiques et médicinales (CPPARM).** – Je représente ici le Comité économique des plantes aromatiques et médicinales qui regroupe l'ensemble des organismes de production au niveau national et travaille en partenariat avec différentes associations interprofessionnelles sur l'ensemble du territoire.

Présidente de l'Iteipmai (Institut technique interprofessionnel des plantes à parfum, médicinales, aromatiques et industrielles) pendant 15 ans, j'ai également été

formatrice auprès de la chambre d'agriculture de Côte-d'Or, ce qui m'a amenée à accompagner un certain nombre de projets d'installation. Mais je suis surtout agricultrice depuis 25 ans. Mon exploitation se situe en Bourgogne, sur le massif du Morvan. Travaillant sur dix hectares en agriculture biologique en zone de montagne, je vends dans des circuits longs, principalement à des négociants-herboristes, des laboratoires pharmaceutiques, des PME qui travaillent les extraits végétaux pour des utilisations en cosmétique, sous la forme de compléments alimentaires ou pour de nouveaux usages en remplacement des produits de synthèse notamment.

Mon exploitation, sur laquelle travaillent deux familles, soit trois personnes à temps plein, a commencé par de la cueillette sauvage puis s'est développée par de la mise en culture pour répondre à ces marchés.

Dans notre filière, on compte une multiplicité de plantes (une centaine de plantes de cueillette) qui débouche sur plus de 1 500 produits différents et de multiples usages. Des organismes aux profils très variés, tant par leur taille que par leur balance commerciale, ainsi que par les marchés qu'ils abordent, interviennent sur ce secteur.

On retrouve cette hétérogénéité au niveau de la production puisque les exploitations vont des paysans-herboristes jusqu'à de grandes exploitations avec des ateliers diversifiés, où la production de plantes côtoie de la culture ou de l'élevage, du maraîchage ; il existe aussi des productions spécialisées en plantes comme la mienne.

Ce qui nous relie, malgré nos différences, c'est le même attachement à ce métier, aux plantes et la volonté de développer cette filière sur le territoire français.

Que ce soit en circuit court ou long, l'importance de la qualité de la production et de la valeur intrinsèque des plantes, que nous nous attachons à garantir à nos clients, est la même. Sur un marché ouvert à la concurrence au niveau mondial, cela nous oblige à être à la fois performants, professionnels et à fournir des variétés adaptées à la demande. Il est important de maintenir cette dynamique.

La production des PPAM est une des rares filières agricoles à être en plein développement : à l'engagement des producteurs, répond une demande sociétale forte. Il est donc temps qu'un accompagnement structurel vienne soutenir cette dynamique, pour nous permettre de consolider notre développement et notre positionnement en Europe. Cette filière a aussi le mérite de maintenir une activité dans certains territoires où d'autres activités agricoles ne seraient pas toujours rentables.

**M. Joël Labbé, rapporteur.** – Merci pour vos présentations synthétiques, empreintes d'une forte passion pour les plantes qui se ressent dans vos propos. J'ai quelques questions à vous poser, auxquelles vous avez déjà partiellement répondu. Quelles sont vos pistes de réflexion pour encourager le développement de la filière biologique et protéger la ressource ? Plus généralement, quelles évolutions seraient utiles selon vous pour structurer la filière PPAM ? Que pensez-vous de l'offre actuelle de formation dans les écoles d'herboristerie ou les Centre de Formation Professionnelle et de Promotion Agricole (CFPPA) ? Cela répond-il à vos attentes et à vos besoins ? Enfin, faut-il reconnaître un statut de paysan-herboriste ? Le cas échéant, quels en seraient les contours, les modalités d'exercice et le socle de connaissances ?

**Mme Nadine Leduc.** – Sous l’angle des circuits longs, on constate une forte croissance de la filière depuis dix à quinze ans, de l’ordre de 25 % concernant la production agricole. En aval, le secteur industriel se développe dans la même mesure. Ces croissances très importantes ne sont pas seulement liées à l’existant, mais aussi à de nouvelles installations. Globalement, il s’agit de productions peu gourmandes en surface agricole, qu’il est possible de compléter par une activité de cueillette. Le développement est également sensible quand on regarde le nombre d’exploitations agricoles.

**M. Vincent Segretain.** – Comme la demande est grandissante, il y a un travail important à mener sur la mise en culture de plantes sauvages. Cette demande n’est d’ailleurs pas simplement conjoncturelle, elle correspond aussi à un besoin de se rattacher aux choses de la vie : notre clientèle souhaite comprendre comment poussent les plantes.

Concernant l’offre de formation, le travail engagé avec le CFPPA de Nyons me semble très intéressant, en ce qu’il répond à une demande des producteurs.

**M. Louis-Jean de Nicoläy.** – Merci à nos interlocuteurs qui nous font devenir de plus en plus passionnés par l’herboristerie et les plantes médicinales. Je voudrais bien comprendre votre mode de fonctionnement, en dehors des circuits courts. Lorsqu’on a dix hectares et une centaine de plantes, quelle organisation cela nécessite-t-il de mettre en place ? Au moment de l’installation dans un secteur géographique, la possibilité de disposer de moyens de transformation est un critère important, quelles sont les régions les mieux équipées en la matière ?

**Mme Élisabeth Lamure.** – Dans vos exposés, vous avez presque tous mentionné l’excès de réglementation : avez-vous identifié si celle-ci était d’origine française ou européenne ? S’agit-il de surtransposition ? En ce qui concerne la relation avec le consommateur, est-ce l’information ou bien le conseil sur la plante qu’il vous est interdit de donner ? Y aurait-il donc quelques hors-la-loi ?

**Mme Marie-Pierre Monier.** – Je ne vais pas revenir sur la place récurrente de la Drôme dans notre mission d’information ! Au fil des auditions, on sent bien l’attachement de tous ceux qui travaillent dans les métiers de l’herboristerie. Il nous faut maintenant préciser comment organiser la formation à différents niveaux. Je m’interroge sur la part des plantes issues de l’agriculture biologique dans la cueillette des plantes sauvages, et plus généralement le rapport entre les plantes bio et non bio. Pouvez-vous également nous en dire un peu plus sur la préservation de la biodiversité et l’évolution de la ressource en plantes ?

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Je suis frappé par la motivation profonde de l’ensemble des acteurs de la filière. Un des freins à votre développement réside dans la réglementation. Pour l’assouplir, nous avons besoin de savoir ce que vous sentez légitime ou pas. Une première règle porte sur l’interdiction frappant la vente libre d’un certain nombre de plantes. Une autre, plus complexe, relève des directives européennes prises dans le but de la protection du consommateur et de la santé : les restrictions actuelles vous semblent-elles légitimes ? Avant la mise sur le marché, comment procédez-vous pour démontrer qu’un produit n’est pas allergène ni toxique ? Est-ce à vous d’apporter la preuve du risque éventuel selon le dosage et l’usage qu’il en est fait ? Tout en respectant les objectifs de protection des consommateurs, comment clarifier ces réglementations pour ne pas décourager ceux qui voudraient développer des projets ?

**M. Guillaume Gontard.** – Merci aux intervenants pour leurs explications et la passion qu'ils expriment. Sur les difficultés éventuelles dans l'installation, existe-t-il une problématique d'accès au foncier ? Est-ce possible d'exercer cette profession en l'associant à d'autres, comme le maraîchage par exemple ? Au vu de la complexité de la réglementation, est-ce grâce au regroupement que la mise sur le marché d'un produit se trouve facilitée ?

**M. Maurice Antiste.** – Comme mes collègues, j'ai ressenti largement cette passion que vous dégagez. Vous cueillez ce que vous plantez, mais vous arrive-t-il d'aller dans d'autres lieux pour découvrir de nouvelles plantes ? Quel est le poids des plantes tropicales dans vos activités ? Vous avez tous évoqué les difficultés de la réglementation : seriez-vous prêts à nous produire une petite note nous expliquant ce que vous attendez d'une législation nouvelle ?

**M. Daniel Laurent.** – Dans la filière des plantes médicinales, êtes-vous amenés à utiliser des traitements à base de bouillie bordelaise ? Car dans la production biologique, le cuivre appartient actuellement aux produits mis à l'index.

**Mme Catherine Segretain.** – La question de la réglementation est un sujet complexe et nous organisons régulièrement des sessions de formation pour permettre aux producteurs de s'y retrouver. Pour ce qui concerne la liste des plantes sorties du monopole pharmaceutique, cela relève de la réglementation française ; pour l'aspect cosmétique en revanche, la réglementation est d'origine européenne. La liste des 540 plantes autorisées dans les compléments alimentaires dépend elle de la réglementation française, bien qu'il y ait des rapprochements avec la Belgique et l'Italie sur le sujet.

Nous n'avons pas le droit de donner d'indication ou de conseil sur les plantes vendues, seuls les pharmaciens d'officine disposent de cette faculté. Je pense par ailleurs qu'il serait loisible de réfléchir à une évolution de la liste des plantes autorisées, qui mériterait d'être actualisée. Sur l'aspect cosmétique, il serait intéressant de voir comment organiser des procédures allégées pour les petites structures. Un paysan-herboriste travaille avec des produits traditionnels, en transformant la plante qu'il a cueillie. Ce producteur est toutefois soumis à une étude toxicologique, ce qui suppose d'avoir recours à un expert agréé.

Le syndicat Simples s'est beaucoup investi ces dernières années sur le sujet de la réglementation et la mise en place d'initiatives collectives. La mutualisation de l'évaluation toxicologique des produits est une piste pertinente. La plupart des produits avec lesquels nous travaillons sont simples et traditionnels, d'où la nécessité de trouver des procédures adaptées et simplifiées.

**Mme Nadine Leduc.** – Vous vous interrogez sur la différence en termes de viabilité économique entre une exploitation en vente directe avec un grand nombre de plantes et une exploitation de dix hectares comme la mienne. En circuit long, il ne m'est pas possible de produire une centaine de plantes, tant en raison des aspects qualitatifs que quantitatifs auxquels nous devons répondre. Il y a un véritable maquis réglementaire qui touche les arômes alimentaires d'une part, les compléments alimentaires, les substances dangereuses et les huiles essentielles d'autre part.

Dans le cas d'un circuit long, je ne m'expose pas à cette situation dans la mesure où je ne vends pas au consommateur. En revanche, mes clients – négociants-herboristes, pharmaciens ou PME – supportent le poids de cette réglementation, en devant mettre en place un service qualité et une équipe dédiée au contrôle de la valeur qualitative de la plante afin

d'offrir le maximum de sécurité au consommateur. Cela dit, la tentation de reporter la responsabilité sur le producteur n'est pas absente.

J'ai donc un certain nombre de règles à respecter : dans le secteur médicinal, je vais devoir répondre à des normes de pharmacopée tant européennes que françaises. Pour les compléments alimentaires, je suis obligée de me soumettre à des normes liées aux résidus – pollution par une autre plante, à l'instar des alcaloïdes comme les séneçons. D'autres problèmes proviennent de l'environnement : les plantes ayant un rôle phytoremédiateur fixent des molécules présentes naturellement dans les sols – plomb, arsenic – avec pour conséquence d'avoir un lot déclaré impropre à la vente.

Enfin, pourquoi je ne ferais pas une centaine de plantes sur mon exploitation ? Comme le travail s'opère à la fois sur des volumes quantitatifs et qualitatifs, on est contraint de réduire le nombre de plantes pour des questions purement économiques, en raison du nombre d'itinéraires techniques différents, d'analyses et de procédures administratives de traçabilité à mener.

**M. Vincent Segretain.** – Nous sommes en effet directement sanctionnés dans ce domaine : avec les plantes, il existe une obligation de résultat. Entre le bio et le non bio, beaucoup de travail a été mené par les instituts techniques sur le désherbage chimique. Nous sommes tout à fait favorables pour vous fournir des propositions en ce qui concerne la réglementation. Sur les outre-mer, nous avons un attachement personnel fort avec la Nouvelle-Calédonie. Nous sommes également allés en Martinique cet hiver et en avons profité pour rencontrer des producteurs de plantes. La richesse de la ressource est considérable et constitue un bien de l'humanité qui mérite d'être protégé. Nos amis kanaks connaissent par exemple le drame du piratage de biens, qui frappe le bois de santal notamment. La vente s'opère par famille ou par tribu, c'est un travail traditionnellement dévolu aux femmes, avec des gestes et un regard bien particuliers. Sur le traitement au cuivre enfin, qui concerne la feuille de vigne rouge entre autres, le travail en circuit court permet d'avoir d'un côté un lien direct avec la clientèle et de bien connaître de l'autre nos producteurs, en revenant toujours aux mêmes endroits, ce qui constitue une garantie de qualité.

**M. Thomas Échantillac.** – L'activité de cueillette peut être pratiquée seule ou en complément d'une activité de culture et de production. Les questions de transport sont un point critique. Des transports peuvent être dépêchés mais les producteurs se situent en général à proximité des distilleries avec lesquelles ils travaillent.

La réglementation sur les cosmétiques est en effet européenne. Toutefois, d'après nos échanges avec la DGCCRF, des aménagements pourraient être envisagés pour les paysans-herboristes qui vendent leurs produits sur des territoires très limités. Nous pouvons vous fournir une note sur le sujet.

La plupart des cueilleurs font certifier leurs cueillettes en bio. L'obligation de résultats et non seulement de moyens est vraiment un point particulier à notre filière.

Le ministère de la transition écologique et solidaire nous a consultés sur l'arrêté « cueillette » publié en novembre 2017. Nous avons participé à l'établissement de la liste des plantes cueillies, auxquelles nous avons appliqué un indice de pression de la cueillette et de rareté, dans un objectif de préservation de la ressource.

Donner une allégation de santé sur une plante est assimilé à une pratique illégale de la pharmacie. Nous n'avons aucune intention de prétendre exercer la pharmacie ou la médecine. En revanche, il nous semble important de pouvoir informer sur la nature de nos produits.

Des clients nous sollicitent régulièrement sur de nouvelles références de produits, ce qui nous conduit à développer un lien très fort avec les différents acteurs du territoire.

**M. Jean-Luc Fichet.** – J'ai peur que l'on se perde dans des questions qui ne relèvent pas du ressort de notre mission. Parle-t-on d'une réglementation ou d'éléments relevant d'un cahier des charges fixé par ceux qui, en aval, vont utiliser vos plantes ? Par ailleurs, nous parlons d'une profession qui n'existe pas. Faut-il créer des paysans-herboristes, des commerçants-herboristes ou encore des transformateurs-herboristes ? Ou bien faut-il créer une seule et même profession d'herboriste qui recouvrirait un ensemble de compétences, permettrait de certifier la démarche et de définir les contours d'une formation ?

Les allégations de santé sont interdites : comment faire en sorte que demain ce soient des conseils autorisés ?

**M. Jean-Pierre Leleux.** – Vous n'avez pas le droit d'indiquer les vertus potentielles des plantes que vous cultivez et vendez. Qui vous l'interdit ? Qui pourrait assurer que telle ou telle plante est bonne pour la santé ? Comment faire certifier ces vertus médicinales par un organisme ?

**Mme Patricia Schillinger.** – Quel est l'état de la réglementation en Allemagne et en Autriche, où l'intérêt pour les plantes est important ? Pourrait-on tendre vers ces modèles ?

**Mme Corinne Imbert, présidente.** – J'ajouterai une dernière question. Chez combien de producteurs intervenez-vous en tant que cueilleurs ?

**Mme Catherine Segretain.** – Nous avons un statut d'agriculteur. Nous pouvons vendre 148 plantes inscrites sur une liste : est-ce une bonne chose de pouvoir vendre ces plantes sans capacité à délivrer un conseil ? Je pense que non. Cette situation est contreproductive au regard de l'objectif de protection du consommateur.

Parallèlement, 540 plantes peuvent être vendues sous forme de compléments alimentaires comportant des allégations. L'ensemble doit être remis à plat.

Le cahier des charges du syndicat Simples concerne la façon de produire, cueillir ou sécher. Les problèmes de réglementation se concentrent essentiellement sur les questions de vente au public. La DGCCRF relève les infractions et contacte l'inspection de la pharmacie qui peut intenter une action en justice.

Les paysans-herboristes demandent à pouvoir vendre des plantes dont les usages, souvent traditionnels, sont reconnus. Nous travaillons à un registre en liaison avec les pharmaciens. *A priori*, une telle base de référence existe en Allemagne ou dans d'autres pays.

La formation pour les producteurs sur laquelle nous travaillons doit permettre de bien faire la limite entre ce qui relève du paysan-herboriste et les situations dans lesquelles la personne doit être adressée vers un professionnel de santé. Il faut absolument continuer de travailler avec des pharmaciens sur ce sujet.

**M. Vincent Segretain.** – Notre positionnement en tant que producteur est bien sur des produits traditionnels, comme une huile à l’arnica, et non sur des produits innovants. Il s’agit de conseiller par exemple une mélisse pour des problèmes de digestion, ce qui ressort davantage du domaine du bien-être.

Un *wikisimples* se met en place. Nous travaillons avec des pharmaciens sur ce registre d’information.

En réponse à M. Gontard, la dynamique est aujourd’hui intéressante. Des communes peuvent proposer des aides pour l’accès au foncier notamment, les besoins en foncier étant réduits pour des producteurs en circuit court.

Concernant la situation dans les autres pays européens, une étude de FranceAgriMer est en cours mais elle porte davantage sur les compléments alimentaires que les circuits courts. En Belgique, un diplôme d’herboriste est reconnu, mais la vente directe a disparu. Il nous faut donc être novateur.

En tant que cueilleurs en circuit court, sur des quantités assez restreintes, nous connaissons très bien les agriculteurs ou forestiers chez lesquels nous ramassons. Pour les cueilleurs professionnels en circuit long, les plantes sont souvent ramassées puis expédiées sous forme congelée. Ils travaillent avec un réseau de transformateurs partout en France.

**M. Thomas Échantillac.** – Le cahier des charges des Simples concerne les aspects d’éthique et de qualité. La réglementation européenne concerne les paysans-herboristes. Ces derniers doivent être distingués des herboristes de comptoir et encore des pharmaciens-herboristes. Tout le monde a sa place, nous sommes complémentaires.

Pour ma part, je cueille sur plusieurs centaines de sites de diverse nature. La charte de l’association française des cueilleurs nous engage à aller à la rencontre des acteurs.

**M. Joël Labbé, rapporteur.** – Merci à tous les intervenants. Nous nous constituons au fil des auditions une culture de l’herboristerie.

Vous souhaitez évoluer en liaison avec les pharmaciens : c’est en effet en travaillant tous ensemble que les choses pourront avancer.

**Mme Corinne Imbert, présidente.** – Il me reste à vous remercier. Nous poursuivons nos travaux la semaine prochaine.

*La réunion est close à 19 h 12.*

*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 13 juin 2018**

- Présidence de Mme Corine Imbert, présidente –

*La réunion est ouverte à 16 heures.*

**Table ronde autour de Mme Carole Brousse, docteur en anthropologie sociale,  
M. Jean-Baptiste Gallé, pharmacien et docteur en chimie des substances  
naturelles et Mme Isabelle Robard, docteur en droit et avocat en droit de la  
santé (le compte rendu sera publié ultérieurement)**

*Le compte rendu de cette audition sera publié ultérieurement.*

*La réunion est close à 17 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.*



**PROGRAMME DE TRAVAIL POUR LA SEMAINE  
DU 18 JUIN ET A VENIR**

**Commission des affaires économiques**

**Mercredi 20 juin 2018**

*à 9 h 30*

Salle n° 263

- Audition de M. Emmanuel Besnier, président-directeur général du groupe Lactalis ;
- Communication du groupe de travail sur le tourisme ;

**Jeudi 21 juin 2018**

*À 10 h 45*

Salle n° 67

Ouverte au public et à la presse – Captation vidéo

- Audition, en application de l'article 13 de la Constitution, de Mme Élisabeth Ayrault, candidate proposée aux fonctions de président du directoire de la Compagnie nationale du Rhône (CNR) ;
- Vote sur la proposition de nomination de Mme Élisabeth Ayrault aux fonctions de président du directoire de la Compagnie nationale du Rhône (CNR) ;

**Commission des affaires étrangères**

**Mercredi 20 juin 2018**

*à 9 h 30*

Salle René Monory

- Examen du rapport et du texte proposé par la commission pour le projet de loi n° 360 (2017-2018) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Ouzbékistan relatif aux services aériens, de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Kazakhstan relatif aux services aériens et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Côte d'Ivoire relatif aux services aériens (*M. Bernard Fournier, rapporteur*).

*à 9 h 40*

Salle René Monory

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

**Commission des affaires sociales**

**Mardi 19 juin 2018**

*à 18 heures*

Salle n° 213

- Audition de Mme Patricia Ferrand, présidente, M. Jean-Michel Pottier, vice-président et M. Vincent Destival, directeur général de l'Unédic, sur les perspectives financières de l'assurance chômage 2018-2021

**Mercredi 20 juin 2018**

*à 9 heures*

Salle Clemenceau

Captation vidéo

- Table ronde des organisations représentatives des salariés sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel :

- M. Philippe Debruyne, secrétaire confédéral chargé des questions de formation professionnelle et Mme Chantal Richard, secrétaire confédérale chargée des questions d'assurance chômage de la CFDT ;
- MM. Éric Courpotin, Maxime Dumont, Mme Aline Mougnot et M. Michel Charbonnier de la CFTC ;
- M. Jean-François Foucard, Secrétaire national en charge de l'emploi et de la formation, et Mme Laurence Matthys, responsable du service juridique, de la CFE-CGC ;
- MM. Denis Gravouil et Lionel Lerogeron, membres de la direction confédérale de la CGT ;
- Mme Karen Gournay, secrétaire confédérale de FO.

- Désignation des rapporteurs sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019.

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

*à 16 h 30*

Salle Clemenceau

Captation vidéo

- Audition de Mme Muriel Pénicaud, ministre du travail, sur le projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

**Commission de la culture, de l'éducation et de la communication**

**Mardi 19 juin 2018**

*à 16 heures*

Salle n° 245

- Audition de M. Olivier Schrameck, président du Conseil supérieur de l'audiovisuel, sur la proposition de loi n° 799 (AN) relative à la lutte contre les fausses informations Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

**Mercredi 20 juin 2018**

*à 9 heures*

Salle n° 245

- Examen du rapport pour avis de M. Laurent Lafon sur le projet de loi n° 904 (AN) pour la liberté de choisir son avenir professionnel (*sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission*).

- Communication de MM. Jean-Claude Carle, Antoine Karam et Laurent Lafon sur la mission sur l'état de l'enseignement scolaire et agricole en Guyane du 15 au 21 avril 2018.

- Audition de M. Denis Rapone, président de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (Hadopi).

**Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

**Mercredi 20 juin 2018**

*à 9 h 30*

Salle n° 67

Ouverte au public et à la presse. Captation vidéo.

- Audition de Mme Brune Poirson, Secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la Transition écologique et solidaire, sur la feuille de route « Économie circulaire » ;

- Examen des amendements<sup>2</sup> du rapporteur sur le texte n° 571 (2017-2018), adopté par la commission des affaires économiques sur le projet de loi n° 525 (2017-2018), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (*Rapporteur pour avis : M. Pierre Médevielle*) ;

**Jeudi 21 juin 2018**

*à 9 heures*

Salle René Monory

Captation vidéo

- Politique de cohésion de l'Union européenne : proposition de résolution européenne du groupe de suivi (en commun avec la commission des affaires européennes)

**Commission des finances**

**Mardi 19 juin 2018**

*à 9 heures*

Salle n° 131

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017 : audition de Mme Muriel PÉNICAUD, ministre du travail, sur l'exécution des crédits de la mission « Travail et emploi » et du compte d'affectation spéciale « Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage »

**Mercredi 20 juin 2018**

*à 9 h 30*

Salle Médecis

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Projet de loi relatif à la lutte contre la fraude : audition commune de Mme Manon AUBRY, responsable de plaidoyer justice fiscale et inégalités à Oxfam France, de MM. Lionel BRETONNET, administrateur d'Anticor, et Jacques FABRE, membre du bureau de Transparency International France, et de Mme Lison REHBINDER, chargée de plaidoyer financement du développement au Comité catholique contre la faim et pour le développement – Terre solidaire

*À 11 h 15*

Salle Médecis

- Projet de loi relatif à la lutte contre la fraude : audition de Mme Solange MORACCHINI et M. Dominique GAILLARDOT, avocats généraux à la Cour de cassation

*à 14 heures*

Salle Clemenceau

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Audition commune de MM. Jean CASTEX, délégué interministériel aux jeux Olympiques et Paralympiques (DIJOP) Paris 2024, Tony ESTANGUET, président du Comité d'Organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (COJO) Paris 2024, et Nicolas FERRAND, directeur

général de la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo) sur les enjeux liés au financement des jeux Olympiques et Paralympiques de Paris 2024

**Jeudi 21 juin 2018**

*à 13 h 45*

Salle n° 131

Ouverte à la presse – Captation vidéo

- Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017 : audition1 de M. Stéphane TRAVERT, ministre de l'agriculture et de l'alimentation, sur l'exécution des crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et du compte d'affectation spéciale « Développement agricole et rural »

**Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale**

**Mardi 19 juin 2018**

*à 9 heures*

Salle n° 216

- Examen des amendements sur le texte n° 553 (2017-2018) de la commission sur le projet de loi n° 464 (2017-2018), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie (rapporteur : M. François-Noël Buffet)

**Mercredi 20 juin 2018**

*à 8 h 30*

Salle n° 216

- Nomination des rapporteurs pour avis des crédits budgétaires pour 2019 ;  
- Nomination d'un rapporteur sur la proposition de loi n° 995 (A.N., XV<sup>ème</sup> lég.) renforçant la lutte contre les rodéos motorisés (sous réserve de son adoption par l'Assemblée nationale et de sa transmission) (procédure accélérée) ;  
- Présentation par Mmes Annick Billon et Laurence Rossignol, co-rapporteuses, de l'avis de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le projet de loi n° 487 (2017-2018), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes ;

- Examen des amendements sur le texte n° 506 (2017-2018) élaboré par la commission mixte paritaire sur la proposition de loi relative à la protection du secret des affaires (rapporteur : M. Christophe-André Frassa) ;

- Suite de l'examen des amendements sur le texte n° 553 (2017-2018) de la commission sur le projet de loi n° 464 (2017-2018), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie (rapporteur : M. François-Noël Buffet) ;

- Communication, en application de l'article 73 *quinquies* du Règlement, sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil COM (2018) 218 sur la protection des personnes dénonçant les infractions au droit de l'Union (E13046), et, *éventuellement*, présentation d'une proposition de résolution (rapporteur : M. François Pillet) ;
- Examen du rapport de Mme Marie Mercier et du texte proposé par la commission sur le projet de loi n° 487 (2017-2018), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes ;

*Éventuellement, à l'issue des travaux de l'après-midi en séance publique*

Salle n° 216

- Suite de l'examen des amendements sur le texte n° 553 (2017-2018) de la commission sur le projet de loi n° 464 (2017-2018), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie (rapporteur : M. François-Noël Buffet) ;

**Commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense**

**Mardi 19 juin 2018**

*à 15 heures*

Salle René Monory

- Nomination du Bureau.
- Nomination des Rapporteurs.
- Examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

**Commission des affaires européennes**

**Jeudi 21 juin 2018**

*à 9 heures*

Salle René Monory

- Politique de cohésion de l'Union européenne : proposition de résolution européenne du groupe de suivi (en commun avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable)

**Commission d'enquête sur les mutations de la Haute fonction publique et leurs conséquences sur le fonctionnement des institutions de la République**

**Mardi 19 juin 2018**

*à 9 heures*

Salle n° 213

Ouverte au public et à la presse.

- Audition de M. Emmanuel ROUX, directeur général du groupe AESIO

**Mercredi 20 juin 2018**

*à 14 heures*

Salle René Monory

Ouverte au public et à la presse

*à 14 heures :*

- Audition de Mme Marylise LEBRANCHU, ancien ministre

*à 15 heures :*

- Audition de M. Sylvain LAURENS, maître de conférences à l'École des hautes études en sciences sociales

*à 16 heures :*

- Audition de M. Marc-André FEFFER, président de Transparency International France

*à 17 heures :*

- Audition de M. Patrick GÉRARD, directeur de l'École nationale d'administration

*à 18 heures :*

- Audition de M. James GALBRAITH, économiste

**Mission d'information sur la réinsertion des mineurs enfermés**

**Mercredi 20 juin 2018**

*à 14 heures*

Salle Médicis

Ouverte au public et à la presse. Captation vidéo

*à 14 heures :*

- Audition de Mme Christine LAZERGES, Présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH).

*à 15 heures :*

- Table ronde avec les représentants des syndicats des surveillants pénitentiaires (CGT Pénitentiaire ; FO Pénitentiaire ; SPS non gradés ; UFAP UNSa) et des syndicats de la protection judiciaire de la jeunesse (CGT PJJ ; FO PJJ ; SNPES PJJ ; UNSa-PJJ).

**Mission d'information sur le développement de l'herboristerie et des plantes médicinales, des filières et métiers d'avenir**

**Jeudi 21 juin 2018**

*à 10 h 30*

Salle n° 245

Ouverte au public et à la presse.

- Table ronde autour de :

– Mme Céline Perruchon, sous-directrice de la politique des produits de santé à la Direction générale de la santé (DGS), accompagnée de Mme Djamila Guena, adjointe à la cheffe du bureau du médicament et de Mme Cécilia Mateus, chargée de dossier au bureau du médicament ;

– Mme Annick Biolley-Coornaert, sous-directrice des produits alimentaires et des marchés agricoles et alimentaires à la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), accompagnée de M. Guillaume Cousyn, adjoint au chef de bureau nutrition et information sur les denrées alimentaires ;

– Un représentant de la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) ;

– Un représentant de la Direction de l'eau et de la biodiversité.

*à 14 heures*

Salle René Monory

Ouverte au public et à la presse. Captation vidéo

- Table ronde autour de responsables de formations universitaires :

– M. Guilhem Bichet, docteur en pharmacie et pharmacien d'officine ;

– Mme Sabrina Boutefnouchet, maître de conférences en pharmacognosie à la faculté de pharmacie Paris-Descartes ;

– M. Thierry Hennebelle, professeur en pharmacognosie à la faculté de pharmacie de l'Université Lille 2.

*à 16 h 30*

Salle René Monory

Ouverte au public et à la presse. Captation vidéo

- Table ronde autour de :

– M. Patrice de Bonneval, président de la Fédération française des écoles d'herboristerie (FFEH), directeur de l'École Lyonnaise de Plantes Médicinales (EPLM) ;

- Mme Ferny Crouvisier, présidente de l'Association pour le Renouveau de l'Herboristerie (ARH) ;
- Mme Marie-Jo Fourès, représentante de l'École Bretonne d'herboristerie (Cap Santé) ;
- M. Yves Gourvenec, représentant de l'École des Plantes de Paris (EDP) ;
- Mme Nathalie Havond, co-directrice de l'Institut Méditerranéen des Plantes Médicinales (IMDERPLAM) ;
- Mme Françoise Pillet, directrice adjointe de l'ELPM.